

Sérgio Rafael Rodrigues Fonseca

2º Ciclo de Estudos em Sociologia

# **Performance autárquica: o processo de avaliação de desempenho**

setembro de 2014

Orientador: Prof. Doutor Carlos Manuel Gonçalves

Classificação:

Ciclo de estudos: 2º Ciclo

Dissertação / Relatório / Projeto / IPP:

Versão Definitiva



## **Resumo**

O presente trabalho procurou abordar o sistema de avaliação do desempenho numa Autarquia, comumente designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, o SIADAP.

A publicação da Lei n.º10/2004 de 22 de março ditou a criação do SIADAP, que mais tarde veio a ser regulamentada para as Autarquias Locais através do Decreto-Regulamentar 6/2009. Com a publicação da Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro e pelo Decreto-Regulamentar n.º18/2009 de 4 de setembro, o SIADAP foi alvo de alterações e passou então a ser enquadrado no âmbito das Autarquias Locais.

Neste sentido, este projeto tem como intuito o levantamento e análise crítica de todo o processo de avaliação em termos de SIADAP no ano de 2012 e demonstrar a pertinência da sua aplicabilidade como uma abordagem estratégica nos contextos autárquicos. Para isso, propomos a realizar um estudo de caso que incide sobre a concretização um estágio curricular numa autarquia local, o Município de Vila Nova de Gaia.

Assim, iniciamos este relatório com uma breve abordagem ao Estado e à Nova Gestão Pública, abordando os modelos de administração pública, processos de reforma administrativa que decorrem em Portugal e a gestão de recursos humanos da administração pública. Num segundo momento, incidimos a nossa análise sobre a avaliação do desempenho propriamente dita e o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, o SIADAP. Por fim, centramos a nossa atenção na aplicação deste instrumento de avaliação do desempenho ao apresentar os principais resultados e algumas sugestões de intervenção.

**Palavras-chave:** Administração Pública e Local, Reforma Administrativa, Nova Gestão Pública, Avaliação do Desempenho, SIADAP.

## **Abstract**

This article sought to address an Autarchy's performance evaluation system, commonly known as SIADAP (Performance's Management and Evaluation integrated system in Public Administration).

Law nº 10/2004, dated March 22<sup>nd</sup>, dictated the creation of SIADAP, which latter came to be regulated to the Local Autarchies through Regulatory Decree 6/2009. With the publication of Law 66-B/2007 dated December 28<sup>th</sup> and by the Regulatory Decree nº18/2009 dated September 4<sup>th</sup>, the SIADAP was subject to alterations and then began to be framed within the Local Autarchies.

This project has the purpose to survey and critically analyze all the evaluation process in terms of SIADAP in 2012 and demonstrate the relevance of its applicability as a strategic approach in municipal contexts. For this, we propose ourselves to perform a case-study that focuses about the achievement of a traineeship in a local autarchy, Vila Nova de Gaia's county.

Therefore, we started this report with a brief approach to the State and New Public Management, addressing the public administration models, administrative reform processes arising in Portugal and the public administration's human resources management. Secondly, we focused our analysis about the performance evaluation per se and the Performance's Management and Evaluation integrated system in Public Administration, the SIADAP. Lastly, we focused our attention in this performance evaluation instrument's application, by presenting the main results and some suggestions for intervention.

**Key-Words:** Local and Public Administration; Administrative Reform, New Public Management, Performance Evaluation, SIADAP

## Résumée

L'étude que nous présentons essaye d'aborder l'évaluation de la performance des employés d'une municipalité, connue comme "Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP).

La publication de la loi n. 10/20004, du 22 mars, prévoit la création du SIADAP, plus tard réglementé pour les municipalités par le décret d'application 6/2009. À la suite de la publication de la loi 66-B/2007, du 28 novembre et du décret d'application n. 18/2009, du 4 septembre, le SIADAP a subi des modifications et s'inscrit dans le cadre des municipalités.

Dans ce sens, ce projet a pour but la recherche de données et l'analyse critique du processus d'évaluation soumis au SIADP en l'an 2012 et démontrer la pertinence de son applicabilité comme une approche stratégique dans les contextes municipaux. Pour cela, nous proposons une étude de cas qui résulte d'un stage curriculaire dans la mairie de Vila Nova de Gaia.

Ainsi, nous avons commencé ce rapport par une brève approche à l'État portugais et aux pouvoirs publics, traitant les modèles d'administration publique, les processus de réforme administrative au Portugal et la gestion des ressources humaines de l'administration publique. Dans une deuxième partie, nous avons porté sur l'évaluation de la performance proprement dite et sur le "Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública", le SIADAP. Finalement, nous nous attardons sur la mise en oeuvre de cet instrument d'évaluation, en présentant les principaux résultats et quelques suggestions d'intervention.

**Mots-Clés:** Administration Publique et Locale, réforme administrative; nouvelle gestion publique, évaluation de la performance, SIADAP.



## Agradecimentos

Esta investigação não foi fruto apenas do trabalho e esforço de uma pessoa. Para a sua realização contribuíram, direta ou indiretamente, muitas pessoas comigo relacionadas, seja por laços familiares, profissionais, académicos e de amizade.

Não posso deixar de agradecer, em primeiro lugar, a infindável paciência e compreensão, bem como a orientação que me foi prestada ao longo do último ano, do Prof. Doutor Carlos Manuel Gonçalves, meu caro professor e orientador do relatório de estágio que agora apresento.

Um agradecimento muito especial ao Prof. Doutor Eduardo Vítor Rodrigues, atual Presidente na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, por me ter concedido esta oportunidade de realização do estágio curricular. Obrigado!

À Dr.<sup>a</sup> Fátima Costa, chefe da Divisão Municipal de Recursos Humanos e Segurança e Saúde no Trabalho, pela sua disponibilidade (dentro do possível), atenção, postura e preocupação.

Aos colegas trabalhadores da Divisão pela calorosa receção, pelo incondicional acolhimento e pelos bons (muito bons) momentos de trabalho e de descontração. À Clarisse Almeida, Sara Rocha, Marina Santos e Francisco José pela disponibilidade e pelo fornecimento dos documentos/materiais necessários. À Olga Saldanha, Cândida Barreira, Sandra Vale e Carla Cunha pelos pequenos (grandes) instantes de bom humor e boa disposição. Aos restantes colegas de trabalho pela atenção demonstrada.

Um agradecimento muito especial à Sofia Soares pela sua amabilidade no esclarecimento de algumas dúvidas, pelas suas palavras de conforto e de incentivo e pelo ser humano e profissional que é. Um muito obrigado Sofia!

À Priscila Lopo e Cláudia Castro pela preocupação manifestada e pelo interesse no desenvolvimento da investigação. À Filipa Cavadas pelo incansável apoio na resolução de pormenores e pelo meu disciplinamento no estabelecimento imaginário de *deadlines*.

Não posso deixar de salientar, ainda, a extraordinária simpatia da Dr.<sup>a</sup> Alexandra Melo, responsável pela secretaria do 2.º Ciclo da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, sempre pronta a esclarecer todas as questões administrativas, muito para além da sua obrigação profissional.

Finalmente, mas não menos importante, tenho de prestar homenagem aos amigos pessoais e a toda a minha família que, privados da minha companhia durante longos períodos de tempo, aturaram o meu mau humor nos momentos de desânimo sem nunca reclamarem.





## Sumário

Resumo .....	iii
Abstract .....	iv
Résumé .....	v
Agradecimentos .....	vii
 NOTAS INTRODUTÓRIAS .....	 17
 <b>CAPÍTULO 1: ESTADO E NOVA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	 <b>21</b>
Introdução .....	21
1.1 Modelos de Administração Pública .....	22
1.1.1 O modelo tradicional: maior e melhor Estado .....	23
1.1.2 Visão liberal da Administração Pública: menor e melhor Estado .....	23
1.1.3 O novo serviço público: sentido de missão .....	25
1.1.4 Nova Gestão Pública em Portugal .....	26
1.2 A reforma da Administração Pública em Portugal .....	30
1.2.1 O contexto internacional – a padronização das políticas .....	33
1.2.2 A avaliação dos processos de reforma .....	34
1.2.3 As políticas de Reforma em Portugal .....	35
1.3 Gestão de recursos humanos na Administração Pública .....	36
1.3.1 Gestão Pública .....	36
1.3.2 Gestão de recursos humanos na Administração Pública: evolução da sua prática nos EUA .....	37
1.3.3 Gestão de recursos humanos na Administração Pública: evolução da sua prática na Europa Continental .....	38
1.3.4 A função dos recursos humanos .....	40
 <b>CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO</b> .....	 <b>43</b>
2.1 Gestão de Recursos Humanos: breve introdução .....	43
2.2 Avaliação do desempenho do pessoal .....	47
2.3 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) .....	53

<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA AUTARQUIA .....</b>	<b>63</b>
3.1 Estudo de caso: algumas considerações .....	63
3.2 A instituição do estágio .....	73
3.3 Descrição e análise crítica das atividades desenvolvidas no decorrer do estágio .....	79
3.4 Reflexão sobre os problemas teórico-metodológicos e os problemas de natureza organizacional surgidos no desempenho das atividades profissionais .....	81
3.5 SIADAP na autarquia: resultados .....	83
3.6 Sugestões de intervenção .....	88
3.7 Avaliação global do estágio .....	93
 NOTAS CONCLUSIVAS .....	 95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	99
ANEXOS .....	105

## Índice de tabelas

Tabela 1 – Diversidades entre a Gestão de Pessoal e Gestão de Recursos Humanos .....	45
Tabela 2 – Estatísticas gerais .....	74
Tabela 3 – Número de trabalhadores por cargo/carreira e sexo 1997/2005/2013 .....	108
Tabela 4 – Trabalhadores por escalão etário, sexo segundo as carreiras e categorias 1997/2005/2013 .....	109
Tabela 5 – Trabalhadores por nível de escolaridade segundo sexo 1997/2005/2013 .....	111
Tabela 6 – Acidentes de trabalho e número de dias perdidos .....	112
Tabela 7 – Número de participações e horas despendidas em ações de formação .....	113
Tabela 8 – Contabilização dos desempenhos dos Dirigentes .....	85
Tabela 9 – Contabilização dos desempenhos dos trabalhadores .....	87

## **Índice de gráficos**

Gráfico 1 – Taxa geral de absentismo 1997/2005/2013 .....	78
-----------------------------------------------------------	----

## **Índice de anexos**

Anexo I – Fases do Processo de Avaliação .....	106
Anexo II – Paineis de Indicadores .....	107
Anexo III – Trabalhadores por cargo/carreira e sexo .....	108
Anexo IV – Trabalhadores por escalão etário, sexo segundo as carreiras e categorias .....	109
Anexo V – Trabalhadores por nível de escolaridade segundo sexo .....	111
Anexo VI – Acidentes de trabalho e número de dias perdidos .....	112
Anexo VII – Formação Profissional .....	113

## Listas de acrónimos e siglas

BIP	Bombeiros, Informáticos e Polícias
CCA	Conselho Coordenador da Avaliação
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEFA	Centro de Estudos e Formação Autárquica
DGAEP	Direção-geral da Administração e do Emprego Público
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GeADAP	Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública
GP	Gestão de Pessoal
GRH	Gestão de Recursos Humanos
INA	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
MEC	Ministério da Educação e Ciência
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
SCI	Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração
TADT	Total Anual de Horas Trabalháveis
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas







## NOTAS INTRODUTÓRIAS

O trabalho que agora apresentamos, intitulado "Performance autárquica: o processo de avaliação de desempenho", resulta da realização de um estágio curricular inserido no âmbito do segundo ciclo de estudos em sociologia e visa abordar o processo de avaliação do desempenho, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP, numa autarquia local, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.

A realização de qualquer tipo de estágio em sede da disciplina científica de Sociologia deve-se cingir pelos seguintes objetivos: consolidação e aprofundamento dos conhecimentos e competências obtidos no decorrer da formação académica em sociologia; aprendizagem de novos conhecimentos e competências, nomeadamente as de diagnóstico, de análise, de planeamento, de avaliação e de intervenção científica e técnica sustentadas; capacitação para a resolução de problemas emergentes em contexto organizacional; iniciação às práticas profissionais no sentido de uma pré-profissionalização. Ora, a nossa experiência de estágio, com uma duração de aproximadamente três meses e meio, tentou, na medida do possível, alcançar tais objetivos.

Neste sentido, o nosso principal eixo estruturante de todo o trabalho incide sobre as dinâmicas de avaliação de desempenho dos trabalhadores da autarquia. Com efeito, traçamos como objetivo estratégico a análise de todo o processo de avaliação em termos de SIADAP 1, 2 e 3, no ano de 2012. Daqui derivamos para um conjunto de objetivos operativos, a saber: 1) analisar toda a legislação relativa ao SIADAP; 2) esquematizar todos os procedimentos inerentes ao processo de avaliação de desempenho das unidades orgânicas, dos trabalhadores e dos dirigentes, incluindo prazos e legislação aplicável; 3) levantar e analisar toda a informação existente inerente ao SIADAP 1, 2 e 3, do ano de 2012; e 4) elaborar um relatório com as principais lacunas encontradas no processo de avaliação, apresentando a respetiva proposta de intervenção.

O SIADAP propõe-se contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço prestado pela Administração Pública, para a congruência da ação dos serviços, dirigentes e outros trabalhadores e para facilitar a motivação profissional e desenvolvimento de competências. O seu âmbito de aplicação vai desde os serviços da administração (in)direta do Estado até aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e de outros

órgãos independentes, passando pelos órgãos, serviços da administração regional autónoma e pela administração autárquica, com as necessárias e devidas adaptações.

Assim, constituem objetivos globais do SIADAP o aperfeiçoamento da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e o alinhamento do plano de atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas; o desenvolvimento e aperfeiçoamento das práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública; o levantamento das necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores; a promoção da motivação e o incremento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, enveredando pela lógica da formação/aprendizagem ao longo da vida; a identificação e diferenciação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores pelo desempenho demonstrado e pelos resultados alcançados, com o objetivo último de gerar uma cultura de excelência e qualidade; o aperfeiçoamento dos processos, de modo a gerar valor acrescentado para os utilizadores, em questões de tempo, custo e qualidade; a contribuição para a transparência da ação dos serviços da Administração Pública; e o apoio no processo de tomada de decisões estratégicas, através da informação alusiva a resultados e custos de determinados serviços, das suas atribuições, da sua organização e atividades desenvolvidas.

Ora, para alcançarmos os objetivos acima traçados tivemos de recorrer a um conjunto de opções metodológicas que nos remetem para a construção e aplicação de um conjunto de métodos e técnicas de recolha e tratamento da informação. Neste sentido, a presente pesquisa consiste num estudo de caso, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho numa autarquia.

O estudo de caso deve ser entendido como um método de investigação social que consiste numa análise intensiva, em amplitude (perspetiva histórica do fenómeno analisado) e profundidade (focando os múltiplos aspetos de um fenómeno), de um ou mais casos.

O principal intuito deste tipo de abordagem consiste na *interpretação do caso enquanto totalidade integrada*, enquanto entidade unitária. Deste modo, exige-se que sejam identificados os fatores que contribuem para o fenómeno exatamente como está representado na realidade; que se descreva a interação destes fatores de forma a enquadrar o fenómeno numa rede de relações; que se capte a história do fenómeno como um processo em desenvolvimento e que se dê ênfase ao tema central que caracteriza a unicidade do caso. Por outras palavras, o objetivo consiste na compreensão global do fenómeno, tal como se manifesta no caso, sendo que «[...] o resultado final de um estudo de caso realizado de forma adequada consiste numa descrição compreensiva e integrada do caso, enquanto totalidade» (Greenwood, 1963, p.334).

Em termos de estrutura, o presente relatório encontra-se organizado em três capítulos, a saber: Estado e Nova Gestão Pública, Avaliação do Desempenho e Análise da aplicação da avaliação de desempenho na autarquia.

No primeiro capítulo, abordamos os modelos de administração pública, os processos de reforma administrativa que decorrem em Portugal e a gestão de recursos humanos da administração pública, focando, neste último, a questão da Nova Gestão Pública em Portugal, a existência, a prática e própria função dos recursos humanos na administração pública, tanto nos EUA, como na Europa Continental.

No segundo capítulo, incidimos a nossa análise sobre a própria gestão de recursos humanos, aludindo aos principais tópicos de desenvolvimento, na avaliação do desempenho propriamente dita e no Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, o SIADAP.

Por fim, no último capítulo, tecemos algumas considerações sobre as nossas opções metodológicas, caracterizamos a instituição em que decorreu o estágio, descrevemos as principais atividades desenvolvidas, procedemos à reflexão sobre os problemas teórico-metodológicos e os de natureza organizacional com que nos defrontamos, apresentamos os resultados obtidos através da análise do SIADAP e esboçamos algumas sugestões de intervenção.



## CAPÍTULO 1: ESTADO E NOVA GESTÃO PÚBLICA

### Introdução

O século XX ficou marcado por mudanças de carácter económico e social: travaram-se duas guerras mundiais; despoletaram-se diversas crises económicas e financeiras (com especial destaque para a de 1929 e 1973); extremaram-se as posições ideológicas entre países; construíram-se de várias organizações de cooperação internacional (ONU, FMI, Banco Mundial, entre outras); criou-se a UE, unificando a Europa; desagregou-se a URSS, etc.

Todos estes acontecimentos históricos contribuíram para a alteração do papel e função do Estado. Caracterizado inicialmente pelo liberalismo, passou por um processo de progressivo intervencionismo e, a partir da década de 30, reapareceram concepções neoliberais. Aliás, esta é a perspetiva defendida por Sá, ao constatar que «[...] muito frequentemente, e para quem gosta de esquemas, refere-se uma evolução do estado liberal ou do capitalismo de concorrência para o chamado estado providência ou de capitalismo monopolista; a este teria sucedido a crise do estado providência, o apogeu das tendências neoliberais, ou de outro tipo, emergentes da referida crise do estado providência» (Sá, 2000, p.61).

Ora, aquilo que mais caracteriza o último terço de século é uma mudança no papel do Estado, que passou a possuir uma concepção mais intervencionista ou reguladora da vida económica e social; é a ocorrência de mudanças no nível dos modelos de gestão pública, com o intuito de conhecer o que é e como se chegou ao *New Public Management*.

O Estado caracterizava-se por uma atitude marcadamente liberal, uma vez que não intervinha nem na vida económica, nem na vida social, pelo que se limitava apenas a desempenhar as tarefas clássicas de soberania, como sejam, de acordo com Fernandes (1995), a defesa nacional contra forças externas e internas, representação diplomática nacional, celebração de acordos internacionais e reclamação institucional de direitos do Estado.

A construção do Estado-Providência veio alterar a Administração Pública e a sua relação com os cidadãos e tinha como principal intuito suprir problemas relativos à falta de crescimento económico, abrandamento no desenvolvimento económico, aumento do desemprego e precárias condições de proteção social. A estratégia passa pela realização de projetos de investimento público com a finalidade de amortecer a massa populacional desempregada e, concomitantemente, impulsionar a economia, por um lado; e pelo fornecimento de bens e serviços aos cidadãos, por outro. Foram criados, neste âmbito, programas de serviço público nas áreas da educação, saúde, ação social e no combate à

precariedade laboral. Todas estas medidas culminaram no desenvolvimento da própria Administração Pública, em termos de competências, organismos, funcionários e orçamento.

Com efeito, com a alteração das atividades e responsabilidades do Estado ingressou para os quadros da Administração Pública um grupo profissional de elevado poder e prestígio, caracterizado por profissionais altamente qualificados e detentores de formação muito específica.

Porém, a sustentabilidade e validade deste modelo de carácter mais liberal rapidamente começou a ser posta em causa, devido às elevadas taxas de inflação, aliadas ao aumento do desemprego e a um abrandamento do crescimento económico. Mas cedo se começaram a manifestar as concepções neoliberais no sentido de apresentar reestruturações nos processos da Administração Pública, pelo que a disfunção da máquina estatal conduziu à necessidade de reforma e modernização.

O modelo do Estado-Providência opôs-se ao modelo liberal, uma vez que aquele possuía uma maior atividade e capacidade interventiva. Ora, os sucessivos movimentos de reforma administrativa não devem ser encarados como mecanismos de afastamento do Estado dos assuntos socioeconómicos, mas antes a adoção de uma política diferente de intervenção: «[u]m modelo de Estado mais regulador e financiador em vez de produtor» (Rodrigues, 2005, p.25).

## **1.1 Modelos de Administração Pública**

Quando analisamos a Administração Pública constatamos a coexistência de diversos modelos de administração pública, por um lado, e uma certa correspondência entre o modelo da administração pública e os modelos de gestão de recursos humanos, por outro. Importa, pois, examinar os três paradigmas mais conhecidos de administração pública no século XX, que separam política e administração em sentidos diferentes. São eles: o tradicional, do Estado empreendedor; o liberal, do Estado franqueador; e o do novo serviço público, do Estado parceiro.

O modelo da velha Administração Pública sustenta-se na construção institucional de uma administração pública alicerçada no arquétipo de tipo ideal utilizado por Weber, que se caracteriza por uma certa distância relativamente à política, pela contraposição leis/procedimentos administrativos e valores, pelo confronto entre políticos e burocratas, onde impera a racionalidade do *homem administrativo*.

O modelo da nova Administração Pública, liberal, baseado numa administração pública mínima sujeita a um severo controlo político e de mercado, dita a oposição entre política e Estado e entre mercado e organizações públicas, pelo que vigora a racionalidade do *homem económico*.

O modelo do novo serviço público pretende agregar os aspetos positivos dos anteriores modelos e centra a gestão nas parcerias entre público, privado e terceiro setor. Paralelamente, incita a participação dos funcionários através do serviço público, de modo a enveredar por uma liderança organizacional participada, interna e externa, prevalecendo, assim, a racionalidade estratégica e política.

#### 1.1.1 *O modelo tradicional: maior e melhor Estado*

Este modelo emergiu nos EUA e em Inglaterra, por efeito do conceito de sociedade industrial, e no continente europeu, com a noção de Estado Nação. Na segunda metade do século XIX, desenvolveu-se com os movimentos destinados a suplantar a visão patrimonial da Administração. Posteriormente, em meados do século XX, com o surgimento de novas preocupações relativas ao *Welfare State*, este modelo consolidou-se.

O paradigma tradicional de Administração Pública fundamenta-se no tipo ideal de burocracia de Weber e preconiza reformas com vista à melhoria da eficiência e ao fortalecimento institucional das organizações e poderes públicos.

Este raciocínio ortodoxo desencadeou reformas de modo a solidificar uma Administração Pública atuante, ancorada na expansão do Estado e na edificação de instituições capazes de responder aos desafios sociais e dotadas das seguintes características: «[...] planeamento e coordenação central da implementação de tais políticas públicas; aumento da capacidade de implementação de tais políticas, a todos os níveis das esferas do Estado; ocupação de postos chave por funcionários altamente treinados; ênfase na mística e capacidade do servidor público como incentivo para a inovação; limitação da interferência política na esfera administrativa, mediante contratos de gestão flexíveis; responsabilidade da base ao topo e direção do topo à base; ênfase no cidadão como utente» (Bilhim, 2006, p.115).

Atualmente, este modelo evoluiu para aquilo que Janet e Robert Denhardt apelidaram de *new public servisse*. De acordo com este *update* da administração tradicional, é necessário «[...] servir cidadãos e não utentes, refundar o interesse público, valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora, pensar estrategicamente e atuar democraticamente, reforçar a

obrigação da prestação de contas a todos os níveis da administração, servir mais do que mandar, dar ênfase às pessoas e não à produtividade» (Bilhim, 2006, p.115).

### 1.1.2 *Visão liberal da Administração Pública: menor e melhor Estado*

O modelo da nova Administração Pública, liberal, baseia-se no conceito de mercado. A utilidade das organizações públicas relaciona-se com as finalidades de mercado, sendo que o seu valor se expressa através do rácio custo/benefício. Defende-se, assim, uma maior capacidade de decisão política do administrador, desde que conformado com as orientações político-partidárias.

Este paradigma bebeu dos postulados da intervenção estatal dos economistas clássicos e dos adeptos da escolha pública (*public choice*) e estes, por sua vez, inspiraram-se na filosofia liberal de Adam Smith e no pensamento económico da Escola Austríaca do século XIX.

As características deste modelo liberal são as seguintes: «[...] redução do tamanho do Estado pela privatização, terciarização, e voluntarismo; desconcentração e descentralização de serviços; desregulamentação; forte liderança política do topo à base, lealdade extrema aos programas do governo; ocupação de cargos-chave por pessoas comprometidas com a vida político-partidária, em vez de funcionários de carreira, aplicação de técnicas de gestão por resultados ao nível da execução, como gestão por objetivos, prémios, incentivos por produtividade; decisão centrada na análise do custo/benefício» (Bilhim, 2006, p.116).

Por outro lado, caracteriza-se por um tipo de gestão autoritário e rígido, em que a ocupação de cargos se baseia em critérios políticos, não havendo lugar para a gestão participativa; em que se procede a privatizações e desregulamentações que podem comprometer o serviço público em certas áreas. Este modelo coloca, assim, em oposição a política e a Administração, «[...] dada a crença na incapacidade dos organismos públicos para promover o serviço público de forma integrada e funcional» (Bilhim, 2006, p.116).

Este modelo liberal da Administração Pública inspira-se nas teorias da cidadania democrática, nos modelos de comunidade e sociedade civil e no humanismo organizacional. As primeiras incitam a participação dos cidadãos na administração da *polis*, na existência de governos focados nos cidadãos, em dirigentes e funcionários públicos sem qualquer tipo de autoridade, mas que se apresentem como encarregados de fazer aquilo que competiria a todos fazer. Estas teorias evidenciam que o “governos somos nós”, “todos somos acionistas do Estado”. A participação na *polis* não depende do ter, mas do ser.



Por outro lado, constatamos o regresso dos conceitos de comunidade e sociedade civil, concepções cruciais para a nossa existência, visto que «[...] a busca da comunidade é uma procura de sentido para a existência individual» (Bilhim, 2006, p.117). O empenho na própria comunidade e a aceitação da sua autoridade são elementos capitais para a identidade e sentido de vida de cada um, sendo que a participação cívica se mede pela participação na família, nos grupos de trabalho, nas igrejas, associações cívicas, grupos de vizinhança, organizações de voluntários, grupos sociais e grupos desportivos.

Por fim, o humanismo organizacional contrapõe-se à perspetiva da escolha racional de Hebert Simon, na medida em que aquele incentiva a liberdade individual dos funcionários nas organizações públicas e à moral elevada, por oposição à existência de modelos organizacionais fortemente hierarquizados e controlados (Gouveia e Mozzicafredo, 2011)

### *1.1.3 O novo serviço público: sentido de missão*

Este paradigma da Administração Pública define-se pelos seguintes elementos: 1) servir cidadãos e não clientes, na medida em que o interesse público é produto da partilha de valores, o que culmina na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos; 2) procurar o interesse público, em que o objetivo passa pela construção de interesses e responsabilidades partilhadas; 3) valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora, através da promoção de ações dos funcionários e cidadãos envolvidos na prossecução de tarefas úteis e importantes para a sociedade; 4) pensar estrategicamente e atuar democraticamente, através da construção de políticas e programas públicos mais económicos, eficientes, eficazes, desenvolvidas de forma participada e em colaboração; 5) prestar contas não é coisa simples, uma vez que não é apenas ao mercado que têm de estar atentos, mas também à Constituição da República, às leis, aos valores da comunidade, às normas de serviço, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos; 6) servir mais do que mandar, ou seja, os funcionários públicos e os seus dirigentes devem liderar a sociedade de forma participativa e baseada em valores e ajudar os cidadãos na satisfação dos seus interesses; 7) valorizar as pessoas e não apenas a produtividade, na medida em que as organizações públicas e as redes onde atuam poderão ter mais sucesso se atuarem em colaboração e usarem a liderança partilhada e baseada no respeito. (Mozzicafredo, 2001)

#### 1.1.4 *Nova Gestão Pública em Portugal*

Na década de setenta, foram dados os primeiros passos no processo de reforma da Administração Pública e, por inerência, a instauração da Nova Gestão Pública (NGP), pelo que é possível estabelecer quatro fases durante este percurso.

A primeira fase data até 1980 e reporta-se à adaptação da Administração Pública a um novo sistema político. A segunda, compreendida entre 1980 e 1986, tem que ver com todo um conjunto de mudanças técnicas operadas na Administração Pública. A terceira, que se iniciou em 1986 e teve a duração de dez anos, caracteriza-se pelas primeiras orientações para os cidadãos. A quarta e última fase é aquela que conhecemos atualmente, que se define pela existência de uma Administração mais eficiente, menos despesista e com mais preocupações relativamente aos cidadãos, servindo melhor os seus interesses. Para isso, é imperativo «[...] orientar a gestão pública segundo critérios de eficiência, eficácia, efectividade, não apenas económica, mas também social» (Gomes, 2001, p.89).

A revolução de 25 de abril de 1974 e a adesão de Portugal à CEE, em 1986, afiguram-se como os principais acontecimentos que contribuíram para a mudança de paradigma. A entrada de Portugal na CEE conduziu à necessidade de haver «[...] um esforço de adaptação da Administração Pública portuguesa às exigências comunitárias, a todos os níveis, [pelo que] foi sem dúvida o grande desafio que esta [a Administração Pública] teve de defrontar e que, no essencial, soube vencer» (Gomes, 2001, p.86).

Paralelamente à reforma administrativa que sucedeu em Portugal, também noutros países ocorreu o mesmo, mas a vaga da nova gestão pública acarretou outro tipo de consequências para o contexto português, «[...] embora sem o radicalismo que assumiu noutros contextos» (Gomes, 2001, p.88). Se bem que a principal finalidade desta reforma tinha que ver com a transformação das relações da Administração Pública com a sociedade, em que o objetivo último passava pela construção de uma nova cultura organizacional. Porém, a reforma administrativa e a NGP em Portugal defrontaram-se com alguns obstáculos, nomeadamente o princípio da legalidade, o que implicou uma reorganização no quadro administrativo nos vários contextos.

Deste modo, a reforma da Administração Pública portuguesa conheceu diferentes ritmos de desenvolvimento muito por efeito do atraso que se verificou na transição para um Estado de carácter mais social, que só ocorreu no pós 25 de abril. Ao mesmo tempo, a proposta para implementar corretamente a NGP noutros países já estava em cima da mesa. Só mais tarde é que se conheceu a NGP em Portugal por referência aos princípios da gestão, da avaliação e da

melhoria do serviço prestado. Estes princípios surgem sob a ideia de que, para se ter uma sociedade mais evoluída e moderna, é imprescindível haver uma Administração Pública mais eficiente e capaz de demonstrar que os seus serviços estão à altura do que é exigido.

Neste sentido, vão-se esboçando os primeiros traços para a implementação da NGP, com a adoção de algumas medidas relativas aos financiamentos que têm como função aumentar a autonomia dos serviços públicos, flexibilizar a gestão e, por conseguinte, melhorar os índices de eficiência, eficácia e contenção de despesas.

Nos anos 80 do século XX, começam a surgir os primeiros institutos públicos, hospitais e empresas públicas. Estes organismos ao se encontrarem «[...] dotados de uma gestão pública flexível na produção de bens e serviços» combinam métodos tradicionais com métodos de gestão empresarial (Gomes, 2005, p.17). Isto é, todos estes organismos estão sob a alçada governativa da administração central, pelo que se regem pelos ditames da Nova Gestão Pública.

Em Portugal, qualquer processo de reforma é promovido por leis, decisão que pode ser considerada como um entrave, uma vez que há uma constante institucionalização. Assim, a NGP encontra-se subordinada às deliberações políticas e a todos aqueles que colaboram direta e indiretamente com a NGP. Por outro lado, a resistência à mudança parece dominar, pelo que ainda impera a lógica da tradição, nomeadamente na ênfase das leis e no carácter centralizador e burocrático da Administração Pública (Peixoto, 2009).

Ora, as medidas adotadas por Portugal em sede de NGP são: a introdução de mecanismos de mercado, que dizem respeito às privatizações e ao investimento privado; a incorporação de técnicas de gestão empresarial, que inclui as leis de orçamento de Estado; a orientação para o cliente, através do código de procedimento administrativo que regula os direitos dos cidadãos; a preocupação com a qualidade, com a criação de programas de qualidade; por último, a redução da burocracia com a criação de Lojas de Cidadão, do portal do governo e do Diário da República *online* (Fernandes, 2005).

Paralelamente, os constrangimentos orçamentais que ditam fortes condicionamentos no funcionamento dos serviços prestados culminaram na adoção de novas diretrizes para a gestão de organismos públicos, de modo a torná-los mais eficientes e eficazes. Os cidadãos passaram a ser considerados o alvo de todas as preocupações; os serviços sofreram processos de modernização, de modo a torná-los mais eficientes de acordo com as necessidades dos cidadãos; reduziram-se as formalidades para se conseguir mais transparência administrativa.

Podemos, então, constatar que, «[...] apesar das iniciativas adotadas pelos vários governos, a Administração Pública portuguesa continua extremamente centralizada e burocrática, seguindo a lógica do modelo tradicional de administração, com tendência para o

modelo de gestão» (Gomes, 2006, p.17). Neste sentido, o modelo da NGP apresenta algumas limitações, mas a principal tem que ver com a sua complexidade política. Ou seja, se este modelo não for devidamente implementado, não pode ser considerado como tal, pelo que estamos perante apenas mais um modelo burocrático. Deste modo, é necessário encontrar novas formas de coordenação, de intervenção, assim como novos modos de negociação com as chefias. E é isto que caracteriza a NGP, assim como todo um conjunto de reestruturações na cultura organizacional, nas mentalidades e nas rotinas que se foram instalando na organização.

Com o volver dos anos, a NGP deixou de ter o sucesso que lhe era característico e constatou-se que, «[...] embora [a] experiência tenha mostrado o alcance limitado, quando não o fracasso, de algumas medidas, muitas das suas propostas de modernização da gestão foram assimiladas pelos serviços públicos e são hoje um dado adquirido na realidade administrativa de muitos países» (Gomes, 2001, p.89). A NGP trouxe, assim, uma cultura de resultados, que culminou numa maior aproximação à questão procedimental do que propriamente uma aproximação gestionária.

De entre as vantagens que a NGP trouxe ao setor público, destacamos a racionalização das despesas, melhor gestão dos funcionários, melhor definição dos objetivos, maior responsabilização dos serviços, na ótica dos clientes. Porém, a NGP também possui algumas contradições: o cidadão foi reduzido a um mero consumidor, a NGP procura a descentralização e a erradicação de escalões intermédios, com vista a uma maior regulação económica, e há serviços públicos que são difíceis de avaliar em termos de eficiência, o que implica que haja conflitos institucionais e laborais em momento de aplicação da NGP. Por outro lado, a NGP trouxe, também, implicações ao nível da politização dos quadros da Administração Pública e ao nível da sujeição dos sujeitos a política de interesses, que conduziu à desmotivação e à diminuição da qualidade dos serviços prestados.

Hood (cit. por Rocha, 2011) vai mais longe ao referir que as críticas à NGP não ficam por aqui, sintetizando-as em quatro tópicos: a NGP não tem qualquer conteúdo teórico; a única consequência da NGP foi o aumento exponencial dos gestores sem que isso se traduza numa melhoria palpável do serviço prestado; apesar da NGP se assumir como uma promotora do bem comum, esta tem apenas patrocinado interesses privados, como é o caso dos gestores públicos; a última crítica está relacionada com a origem do modelo. Este é de origem britânica e não é fácil exportá-lo para outros países.

Teóricos como Dunleavy e Hood (1994) e Osborne e Gaebler (1993) agruparam as críticas à NGP em quatro categorias: *igualaristas*, fatalistas, individualistas, *hierarquistas*, sendo que cada uma destas reflete a perspetiva de um autor sobre este modelo de gestão. As

primeiras adotam uma visão mais pessimista das relações humanas e defendem que a descentralização do serviço público traz algumas implicações, como sejam a corrupção e o desenvolvimento de elites com interesses próprios. As críticas fatalistas advogam que os erros que resultam da aplicação da NGP são de natureza humana (fraude e corrupção). As críticas individualistas dão especial atenção à atividade empresarial pela sua capacidade enquanto modelo de resposta ao desenvolvimento social. As críticas *hierarquistas* alegam que as estruturas hierárquicas estão associadas à centralização da gestão e à tecnocracia, o que pode por em causa a ética tradicional do serviço público.

Por outro lado, há que ter em linha de conta que a NGP proporciona «[...] elevados custos para os cidadãos devido ao facto de as privatizações não terem sido acompanhadas da regulação necessária para evitar a monopolização, o *contracting-out* e outras técnicas de gestão que desmotivaram os funcionários» (Gomes, 2006, p.13). Assim, cada setor administrativo, ao implementar as políticas da NGP, deve adotar o modelo mais adequado tendo por base a própria cultura organizacional e rotinas.

Em síntese, as principais limitações da NGP podem ser agrupadas em cinco tópicos: 1) formação de uma nova elite burocrática; 2) centralização do poder nas instâncias executivas; 3) inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; 4) dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; 5) incompatibilidade entre a lógica *gerencialista* e o interesse público (Ana Paula, 2007).

Podemos, então, concluir, desde já, que todo este processo foi crucial para se introduzirem instrumentos de gestão privada e alterar o estatuto do funcionário público. Porém, «[...] os resultados destes processos estão a emergir, tudo indicando que se produziu uma descaracterização do serviço público e uma generalizada desmotivação dos seus profissionais» (Rodrigues, 2011, p.35). Por outro lado, com toda esta aposta modernizadora na Administração Pública tem-se assistido «[...] a uma grande ineficiência no funcionamento do sistema administrativo/técnico acompanhado de uma profunda crise de confiança no serviço público, sobretudo motivada pela politização das estruturas» (Rodrigues, 2011, p.44).

Em suma, apesar de todas estas críticas, a NGP rege-se por princípios fundamentais ao setor público e à sua organização e gestão, que se traduzem numa maior atenção concedida ao cliente e na satisfação das suas necessidades. Como qualquer modelo, este também deve assentar num processo faseado e gradual para garantir o sucesso e a concretização dos seus objetivos, bem como uma adoção à realidade de cada Administração Pública (Gomes, 2006, pp.13-14).

## **1.2 A reforma da Administração Pública em Portugal**

Desde há uns anos para cá que a Administração Pública se tem vindo a mostrar incapaz em relação às exigências dos serviços prestados (Araújo, 2000). As respostas do setor público e do setor privado a estas exigências diferem. Este último, por efeito das leis da concorrência, é quem mais responde às necessidades dos cidadãos/público, ao passo que os organismos públicos negligenciam as solicitações dos seus utilizadores.

Neste sentido, os sistemas do setor público tornaram-se obsoletos, pelo que urge uma necessidade de mudança, mudança que passa pela erradicação das burocracias verticais e centralizadas, pela abolição da rigidez hierárquica e pela promoção de uma nova cultura de avaliação e medição dos resultados do desempenho dos seus funcionários, defendendo, deste modo, a transparência da Administração Pública. É neste seguimento que surge um conceito marcado por teses neoliberais e pelo Estado regulador, o conceito de reforma administrativa.

Com um lugar corriqueiro nos discursos do governo, dos órgãos de comunicação social e da opinião pública, a reforma administrativa procura medidas alternativas de modo a colmatar os problemas económicos que assolam o contexto português e rege-se pelos princípios da eficiência, da eficácia, da economia e da competição entre serviços públicos. Defende-se, aqui, a imperatividade da redução da despesa com os gastos públicos, controlando «[...] uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente» (Araújo, 2000, p.43). Paralelamente, é necessário recuperar a confiança dos cidadãos e a qualidade dos serviços. A visão algo pessimista dos cidadãos da Administração Pública «[...] tornou-se quase um lugar comum, com ampla projeção no discurso político, [ao] afirmar que a administração pública, os seus procedimentos e critérios de gestão não acompanham as solicitações (inputs) e a velocidade de transformação de outros subsistemas sociais e da(s) sociedade(s) no seu conjunto. Daí ter-se generalizado a inovação da reforma administrativa como representando a panaceia para os grandes males que se apontam à administração pública» (Sá, 2000, p.102).

Em termos gerais, os grandes aspetos em que se perspetiva a reforma da Administração Pública e a questão da modernização dos serviços são os seguintes (Mozzicafreddo, 2001, p.146): «[...] (i) simplificação administrativa: trata-se, nomeadamente, de aligeirar os procedimentos administrativos, a linguagem da administração, a acessibilidade, a qualidade dos serviços prestados e dos prazos dos processos; (ii) aumento da qualificação e da motivação dos agentes, informatização dos serviços e coordenação dos subsistemas da administração; (iii) mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa, abrangendo, por um lado, a descentralização e delegação de poderes, a contratualização de serviços e as transferências para

o sector privado de serviços públicos e, por outro, a transição para uma estrutura organizativa que atribua especial importância à autonomia e responsabilização dos agentes da Administração Pública, bem como a instituição de gestão de projetos e agências independentes de regulação das atividades da sociedade; (iv) instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na Administração Pública, no sentido de responder tanto à necessidade, por parte da administração, de uma maior proximidade com o cidadão, como de adequar as respostas administrativas às especificidades dos problemas que estes apresentam, [aqui] está a capacidade de o cidadão influenciar quer o diagnóstico, a decisão e a aplicação das medidas administrativas, quer a necessidade de aprofundar o grau de democracia e de equidade social das medidas de administração e regulação da vida quotidiana»

Constatamos, assim, que os padrões da reforma administrativa pretendiam reduzir o peso do Estado na economia, aumentar a eficiência e desenvolver uma melhor relação com os cidadãos. Neste sentido, os programas de reforma constituem uma prioridade da maioria dos governos, de forma a incrementar a competitividade, melhorar o serviço prestado, assim como a imagem que os cidadãos têm deste.

A década de 70 do século XX ficou caracterizada pela discussão da reforma administrativa pública nos vários países europeus, mas, em Portugal, este debate só despoletou depois do ano de 1974. Todos estes países uniam esforços no sentido de diminuir o peso do Estado, dotando-o, porém, de uma maior eficácia.

O principal objetivo das reformas executadas, independentemente do país, tem que ver com o controlo das despesas públicas, como já tivemos oportunidade de ver. Porém, outro fator importante é a posição dos cidadãos, que se apresentam como um dos principais utilizadores dos serviços como consumidores. Também os funcionários desempenham um papel crucial. Contudo, viram o seu estatuto alterado, pelo que vão tender «[...] a perder o estatuto tradicional de segurança de emprego» (Rodrigues, 2000, p.38). Então, as propostas de modernização da Administração Pública levadas a cabo tinham como finalidade a diminuição do peso do serviço público e a busca de uma maior aproximação do cidadão.

Todo este processo de reformas administrativas operou-se devido às reorganizações burocráticas que se fizeram sentir na gestão pública. Com isto, procedeu-se à simplificação das normas e procedimentos administrativos, à eliminação dos circuitos burocráticos, à «[...] adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum, de forma a que administração cumpra com maior eficácia e com menos despesas as suas tarefas» (Mozzicafredo, 2001, p.6). Tudo isto culminou no surgimento de todo um conjunto de mudanças na Administração Pública e também das funções do Estado, pelo que há uma

tentativa de «[...] adequação da administração à realidade social e económica» (Mozzicafredo, 2001, p.6).

A reforma administrativa iniciou-se em Portugal depois do ano de 1974 por efeito das seguintes ordens de razão: (a) a despesa pública que resulta em custos para o Estado e, por conseguinte, no aumento dos gastos; (b) a crescente denúncia de determinados problemas na Administração Pública, (aumento dos prazos de resolução de problemas, desmotivação dos funcionários; falhas no atendimento; demasiada burocracia); (c) alteração das expectativas dos cidadãos que procuram cada vez mais uma maior celeridade na resolução dos problemas, uma maior eficiência, logo uma maior qualidade; (d) modernização do Estado, ou seja, novas formas de reorganizar a Administração Pública e torná-la assim mais eficiente e descentralizada (Gouveia e Mozzicafredo, 2011). Estava instalada, nesta altura, «[...] uma desconfiança em relação à administração pública, cuja estrutura tradicional se mostra insusceptível de assegurar a imparcialidade, a transparência e a eficácia do seu funcionamento» (Rodrigues, 2011, p.41).

Os processos de reforma administrativa exigem, como já tivemos oportunidade de referir, todo um esforço de competências de gestão, pelo que não se pode ficar apenas pela mera migração e aplicação dos conceitos do setor privado para o setor público. Com efeito, assistiu-se à «[...] passagem de uma administração baseada no poder ou na burocracia para uma administração adequada ao novo século [que] pressupõe a adoção de uma postura “gestionária” adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão» (Neves, 2002, p.33).

A partir da segunda metade do século XX, surgiu, então, um novo modelo, o *New Public Management*. Esta nova forma de gestão vem contrariar o modelo burocrático de Weber, que concebia um modelo muito próximo do Estado e, por isso mesmo, prejudicial para as contas públicas e realçar a desburocratização, a reorganização da Administração Pública e a modernização.

A NGP pretende, assim, introduzir aspetos da gestão privada no setor público. Desta forma, com a adaptação destes métodos surgiram mecanismos de «[...] liberalização e privatização, de racionalização dos efetivos da função pública, de avaliação de desempenho dos funcionários e dos serviços, e ainda, de medidas de aumento da eficácia e de controlo da despesa» (Gouveia e Mozzicafredo, 2011, pp.8-9). A NGP afigura-se, assim, como um tipo de gestão apropriado pelos serviços públicos, de modo a torná-los mais eficazes, utilizando práticas de gestão com ênfase na eficácia.



### 1.2.1 O contexto internacional – a padronização das políticas

As políticas da reforma da Administração Pública, a nível mundial, têm-se sustentado nas diretrizes das principais instituições internacionais que determinam, independentemente das realidades sociais, económicas e culturais, modelos idênticos para todos os países. Essas instituições - o FMI, a OMC e o Banco Mundial - a par da OCDE estabelecem orientações políticas que se fundamentam nos seguintes vetores: 1) fortes restrições orçamentais; 2) total liberalização dos mercados e 3) privatização dos serviços públicos.

Estamos perante o corolário do fenómeno da globalização, que migra para a generalidade dos países ditames que foram inicialmente cogitados para aplicar nos países da América Latina e depois em África, sempre numa lógica de "desenvolvimento e progresso". Com a adoção do modelo capitalista americano, o intento passa pela promessa de tornar esses países mais ricos e menos distantes dos países desenvolvidos, através da total liberalização mundial do comércio.

Numa fase inicial, as políticas defendidas pelo FMI eram de cariz expansionista, que, mais tarde, se vieram a revelar progressivamente restritivas e de austeridade orçamental. Com efeito, sucederam-se algumas consequências, como é o caso do aumento do fosso entre os países ricos e os países pobres, bem como o aumento do número de pobres em todo o mundo.

Estas políticas, embuçadas de meios para o desenvolvimento, eram, na verdade, medidas com fins políticos que constavam no *Consenso de Washington* e na OMC. Estas organizações fundamentam-se no postulado do bom funcionamento do mercado e do mau funcionamento do Estado, defendendo a erradicação progressiva do papel deste último. «O que se pretende é pôr em causa a intervenção pública, mesmo nas áreas sociais, e beneficiar tudo o que é privado, seja entregando serviços, ou adoptando modelos de gestão privada, ou entregue a privados, ou adoptando parcerias público-privado» (Mendes, 2007, p.2).

As soluções preconizadas foram sendo postas em causa, fazendo com que o *Consenso de Washington* entrasse em declínio. Ora, a proposta que vingou radica no reconhecimento de que cada país deve adotar e aplicar as políticas económicas e sociais que considerar mais adequadas, dessabendo as "regras ortodoxas" com tão maus resultados obtidos.

Ora, as principais medidas relativamente à Reforma da Administração Pública começam a esboçar-se nos finais da década de 70 do século XX, muito por efeito da crise económica decorrente do choque petrolífero e da influência ideológica da *Nova Direita*, que adotaram políticas neoliberais nos países de expressão anglo-saxónica, liderados por Reagan e Thatcher. É neste momento que começa a emergir um movimento de Reforma e Modernização

Administrativa com o intento de tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, baseada numa maior aproximação com os cidadãos e na melhoria dos serviços prestados. Assim, com este movimento «[...] pretende-se equacionar as novas missões da Administração Pública, intervindo de forma articulada, a nível da estrutura, do processo, do ambiente e da técnica» (Mendes, 2007, p.4), uma vez que um dos principais aspetos que caracterizam a Reforma é o da dicotomia entre o sistema político e a gestão administrativa.

Ora, os países da OCDE adotaram a terminologia de New Public e advertem para que os países membros se rejam pelos seus princípios fundamentais que, segundo Hood (1991), são: a privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado; a adoção de métodos de gestão empresarial, na base da supremacia desta em relação à pública; e a desburocratização e a descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, o serviço, a participação e os sistemas abertos.

Constatamos, deste modo, que as principais características da NGP se ancoram na utilização dos métodos do setor privado, com o emprego de outros fatores na Administração Pública, como sejam a ênfase na racionalidade económica e a valorização dos resultados obtidos.

### *1.2.2 A avaliação dos processos de reforma*

A revisão sistemática das políticas implica a reestruturação de alguns aspetos das políticas sem que seja feita uma avaliação cautelosa dos resultados anteriormente obtidos. A nomeação de um novo governo, por exemplo, faz com que, em grande parte das vezes, se proceda à renovação de algumas políticas instituídas, sem estimar as potencialidades das mesmas.

Neste sentido, foram elaborados estudos relativos a países da OCDE e chegou-se à conclusão da existência de erros estratégicos nas opções tomadas, «[...] de indiscriminada privatização dos serviços ou da sua gestão, sem ter em conta as realidades sociais e culturais de cada país» (Mendes, 2007, p.4). Consequentemente, as políticas adotadas em termos da qualidade de serviços prestados, por exemplo, surtiram efeitos inversos aos inicialmente propostos, o que acarretou graves implicações na relação custo/benefício do serviço prestado.

Mintzberg (1996) considera que os setores da investigação, da educação e dos cuidados de saúde, por exemplo, são do domínio público, pelo que devem ser encarados segundo uma perspetiva económica.

Uns são apologistas da importação das regras da gestão privada para o serviço público, outros consideram que os domínios privado e público só são análogos nos aspetos secundários, mas há algumas disparidades que merecem particular atenção, mais do que as semelhanças que os caracterizam (Rocha, 1995). Segundo Mendes, as principais diferenças são: a contradição entre o interesse público e o lucro como objetivos; restrições legais inerentes à gestão pública; ambiente político na gestão pública, com processos de eleição; gestão pública, mais preocupada em cumprir as normas e não cometer erros do que nos resultados; critérios de eficiência postos em causa por razões de oportunidade política; diferenças inultrapassáveis nas relações de poder; padrões organizacionais distintos; origem dos fundos dos impostos e não dos consumidores; concorrência no setor privado e monopólio, em geral, no público, a não ser com a duplicação de atividades; dificuldade em identificar os custos das atividades e portanto avaliar resultados com base em parâmetros objetivos; e os novos modelos de gestão não são a solução milagrosa para resolver os problemas da prestação de serviços essenciais (Mendes, 2007).

Porém, é necessário ter presente que a existência destas diferenças não invalida a migração e adoção de paradigmas comuns a qualquer gestão para a gestão pública. Atualmente, «[...] os serviços públicos são geridos na base de um plano de actividades e de um relatório de gestão, [onde] existem processos de avaliação e financiamentos em função dos resultados» (Mendes, 2007, p.6).

### *1.2.3 As políticas de Reforma em Portugal*

A OCDE lançou algumas diretivas a Portugal, a propósito da Reforma da Administração Pública, no sentido de aplicar cortes nas despesas, de apostar nos contratos a prazo, de encorajar a concorrência entre serviço público e privado, de reduzir o financiamento público do ensino superior e aumentar as propinas, de diminuir das comparticipações nos medicamentos, entre outras propostas.

A Administração Pública portuguesa tem sido caracterizada pela qualidade, pelo que se defende o lema "Menos Estado, Melhor Estado". Isto é, inculca-se a ideia de que só é possível alcançar melhor qualidade dos serviços se a intervenção estatal for reduzida, o que faz com que as ideias privatizadoras desponham: privatizações de serviços, entrega da gestão a interesses privados, introdução de mecanismos de contratação privada, quer de pessoas quer de bens e serviços. Este é o modelo da concorrência crescente dos mercados migrado para a coisa pública e articulado com as ideias da Reforma da Administração Pública, em que se enfatiza os aspetos

da competitividade e da maximização dos investimentos e dos recursos nas áreas do ensino e da saúde, por exemplo.

As políticas referentes à Reforma da Administrativa Pública caracterizam-se por um certo desajustamento, visto que não têm em conta os diferentes contextos políticos, sociais, económicos e culturais dos países. Como alerta Stiglitzn (2002), as políticas devem ser concebidas para serem aplicadas no país real que temos e não num mundo virtual, sempre com o mesmo receituário. As políticas devem antes basear-se nas pessoas do próprio país, devem ser sensíveis às necessidades e preocupações das populações.

### **1.3 Gestão de recursos humanos na Administração Pública**

A Administração Pública pauta-se, cada vez mais, pela falta de inovação resultante da incapacidade do Estado em gerir setores económicos inteiros, do fraco dinamismo face aos clientes que o caracteriza, da dificuldade em seguir a evolução tecnológica e da ausência de reais economias de escala nos custos.

Ora, o que está em cima da mesa é a prestação de um serviço público de qualidade, com eficiência, eficácia e economicidade. Assim, uma medida plausível que incita os processos de inovação tecnológica e social passa pelo aumento da qualidade e redução dos custos, como defende (Bilhim, 2004, p.5): «Pede-se hoje às Autarquias que prestem um serviço de qualidade a menor custo». Isto leva-nos a concluir que estamos perante uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade, o que pressupõe a criação de novas condições de interação entre a tecnologia e as dimensões sociais, económicas e culturais, o que se resume a uma só palavra: inovação.

Quando se procede à análise da evolução do conceito e prática dos recursos humanos na Administração Pública, é necessário ter presente realidades contextuais diferentes: a americana e a europeia continental. No primeiro caso, o modelo de desenvolvimento coincide com o do setor privado. No caso da Europa Continental, só muito recentemente é que a gestão de recursos humanos ganhou relevância nos serviços públicos.

#### **1.3.1 *Gestão pública***

O conceito de gestão pública está intrinsecamente relacionado com o de Administração Pública, pelo que aquele afigura-se como um ramo desta.

A gestão pública é encarada como tal, porque se rege pelos princípios da economia e da teoria das organizações: conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançarem metas e objetivos individuais e coletivos. Centra-se em instrumentos e técnicas, por um lado, e conhecimentos e habilidade, por outro, indispensáveis ao alcance de objetivos.

Ora, a gestão pública assume-se como tal, se tivermos em conta a natureza, fins e contexto político que atua. Uns defendem que a natureza da gestão pública se define pela adoção de uma forte matriz jurídica. Outros reconhecem a importância que o direito administrativo, nomeadamente na gestão pública europeia, detém na regulamentação da gestão pública, não caracterizando, porém, a sua natureza.

Adotando uma perspetiva sociológica, podemos dizer que a gestão pública e privada é encarada como uma ferramenta com a finalidade última da prossecução de objetivos e metas instrumentais, marcada pela teoria dos sistemas a nível teórico. Num prisma económico, a gestão pública caracteriza-se pela aplicação de postulados da microeconomia clássica e da economia das organizações a problemas de ordem social e à obtenção de objetivos públicos, com recurso a organizações de natureza política.

A gestão pública coloca em prática ideias e políticas democraticamente eleitas, através de programas de ação, pelo que estes respeitam os desejos individuais que culminam na satisfação dos objetivos públicos. Deste modo, as organizações públicas devem obedecer à terminologia dos três E's (eficiência, eficácia e economia) e reger-se pelo princípio da legalidade, atuando, por isso, num contexto político.

### 1.3.2 *Recursos humanos na Administração Pública: evolução da sua prática nos EUA*

A noção de recursos humanos na Administração Pública só surgiu a partir dos finais do século XIX. Durante este século, funcionou a chamada *political patronage* em que todos os cargos administrativos eram de confiança política e os funcionários nomeados e demitidos conforme os resultados eleitorais (sistema de despojos).

Apesar de ser considerado um modelo democrático, é alvo de críticas de ineficiência e de gerar corrupção. Assim, no final do século XIX, despoleta-se um movimento com o principal intuito de substituir todo este processo de recrutar e fazer a gestão dos funcionários, que recebeu a designação do *Pendleton Act* (1883).

Assim, o sistema de despojos pelo sistema *managerial* foi dando lugar a este novo movimento iniciado com o *Pendleton Act*. Wilson (cit. por Rocha, 1997) refere que existe uma dicotomia entre a política e a administração, em que «[o]s políticos decidem segundo critérios

de oportunidade política; os administradores implementam as políticas segundo regras de gestão em nada diferentes das da gestão empresarial (*scientific management*)» (Rocha, 1997, p.33). A palavra de ordem da gestão pública é a eficiência, daí que o recrutamento, a seleção, a formação, a avaliação e compensação se deveriam basear nos postulados tayloristas.

Deste modo, os ditames do *scientific management* começaram a ganhar terreno na gestão pública, sendo impossível proceder-se à distinção entre gestão pública e gestão empresarial para se falar em *public administration as administrative science or generic management approach*.

Esta perspectiva foi severamente combatida nos EUA durante o período do *Welfare State* por parte dos administradores que reivindicaram participação no processo de decisão política. A partir de então, a distinção tradicional entre política e administração foi-se diluindo. Porém, rapidamente se voltou à concepção tradicional de neutralidade do funcionário público, gerido em termos de eficiência de acordo com o modelo tradicional de não distinção entre gestão pública e gestão empresarial.

### 1.3.3 *Gestão de recursos humanos na Administração Pública: evolução da sua prática na Europa Continental*

Tradicionalmente, a administração contratava juristas, economistas, engenheiros ou funcionários administrativos, não sendo, por isso, necessária a existência da gestão pública. Estes profissionais eram considerados agentes neutros e frios da aplicação da regra geral ao caso concreto, em que o ideal do agente público era **nem homem nem besta, mas estátua**. (Rocha, 1997).

Segundo este modelo, a formação de funcionários públicos em instituições universitárias não fazia qualquer sentido, visto que a formação complementar do funcionário era obtida através da experiência profissional. Insere-se aqui a pertinência da expressão “a antiguidade é um posto”.

Este sistema sofreu algumas alterações devido a três principais fatores: «[...] intervenção sistemática dos Estados na vida económica e social, exigindo-se dos gestores públicos conhecimentos de gestão que nem a rotina burocrática, nem a formação académica inicial concediam; participação crescente dos cidadãos, os quais tomaram consciência que são donos e clientes dos serviços. Tornou-se necessário não só produzir com eficiência, como também vender o produto administrativo, pelo que o modelo de conformação formal e avaliação jurídica deixou de ser suficiente; simultaneamente, foram introduzidas na gestão administrativa

técnicas modernas de racionalização dos serviços que a formação e práticas tradicionais eram incapazes de assimilar» (Rocha, 1997, p.35).

Tudo isto culminou na adoção de uma política de formação em gestão pública e em recursos humanos. Esta política traduziu-se na criação de escolas de Administração Pública, como é o caso da Direção-Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) e do Centro de Estudos (CEFA), no contexto português. Por outro lado, algumas das técnicas e métodos de gestão empresarial foram incorporadas para a Administração Pública. A gestão pública perde, por isso mesmo, o seu carácter individual e a *coisa pública* passa a ser gerida segundo os ditames das empresas privadas.

Thomas Peters e Robert Waterman (1982) são os principais representantes destas ideias. Estes autores criticam «[...] o modelo burocrático como *design* organizativo e forma de management» (Rocha, 1997, p.37). Isto é, consideram a superioridade do modelo da gestão privada em relação ao da gestão pública: “os gestores públicos são, no mau sentido, burocratas”.

Segundo (Bilhim, 2007), este paradigma fundamentou-se na reformulação da administração como *generic management approach*, defendida por Chester Barnard e Mary Parker Follet, e vê nas burocracias públicas um constante incumprimento das regras, constatado através de um excessivo formalismo nas organizações. Por outro lado, este paradigma opõe política a administração, sendo que os políticos pensam sobre as políticas e os gestores é que são os responsáveis pela sua implementação, seguindo sempre os princípios de eficiência. Por fim, os gestores são incitados a ouvir as apreciações dos cidadãos, consumidores dos serviços e dos bens públicos.

Na prática, este paradigma tem consequências no sentido de:

- 1) Descentralização: na medida em que implica um elevado grau de discricionariedade na base da hierarquia e uma capacidade de intervenção imediata em assuntos que não sejam de rotina. É necessário então reduzir os graus de hierarquia;
- 2) Desregulação: o que implica um certo grau de liberdade por parte dos gestores no exercício da autoridade sobre os recursos e sobre as pessoas, de forma a prosseguir com os objetivos;
- 3) Delegação: tarefa crucial para o sucesso da desburocratização, através da definição de objetivos e não intervenção na implementação.

De acordo com (Rocha, 1997), grande parte dos métodos da gestão empresarial é transferível para a gestão pública, salvaguardando alguns aspetos, atendendo aos objetivos e ambiente em que se aplica. Porém, como refere Barry Boreman, *all organizations are public*, o

que demonstra a adoção de métodos e técnicas da gestão pública por parte da gestão empresarial.

No que diz respeito à gestão de recursos humanos na Administração Pública, esta não possui suficiente grau de autonomia disciplinar, a não ser que se confunda gestão de recursos humanos com direito da função pública (Maisonrouge, 1991). Porém, a gestão de recursos humanos nas organizações públicas sofre mais restrições, por comparação com a gestão das organizações empresariais. É necessária, por vezes, a ocorrência de um processo de aculturação, uma vez que, no âmbito de uma mesma realidade cultural, «[...] a eficácia dos processos de gestão é contingencial, isto é, depende do tipo de mercado e do nível de instrução dos empregados da tecnologia usada e do ambiente onde opera» (Rocha, 1997, p.38).

#### 1.3.4 *A função dos recursos humanos*

A Administração Pública e a Administração Privada caracterizam-se pela existência de diferenças entre ambas, sendo que a principal radica no contexto político em que operam. A primeira desenvolve atividades administrativas relacionadas com a satisfação de necessidades coletivas, o que lhe confere uma certa independência instrumental do poder político, contrariamente à Administração Privada que se rege pelo mercado e pelas suas leis.

A Administração Pública define-se essencialmente pela tomada de decisões de coordenação e motivação, com vista a obter resultados através da cooperação dos outros indivíduos, utilizando poucos recursos. O tamanho, a complexidade, a natureza hierárquica e o grau de controlo não constituem elementos específicos nem exclusivos da Administração Pública. A Administração Pública tem um enquadramento muito próprio, que se caracteriza por uma envolvente particular e específica de restrições, determinadas pelo caráter jurídico-político que a envolve. A Administração Pública tem-se pautado pela supremacia do direito e pela natureza política dos seus fins.

Relativamente à gestão de recursos humanos/pessoas em contexto público, esta possui as mesmas técnicas básicas: recrutamento, seleção, formação, remuneração, avaliação do desempenho/potencial, etc. Porém, o caráter regulamentador do direito público (o *jus imperium* do Estado) constrange e condiciona a gestão de recursos humanos nos contextos organizacionais privados, por esta se nortear pelo princípio da igualdade das partes no contrato de trabalho.



O regime da função pública é o expoente máximo daquilo que acabamos de abordar. A função pública é comumente conhecida por desempenhar uma atividade ao serviço das pessoas coletivas públicas; por englobar todo um conjunto de trabalhadores que se orientam pelo estatuto disciplinar do direito público e por ser encarada como um regime jurídico aplicável a uma parte da Administração Pública.

Por outro lado, importa considerar que quem trabalha na Administração Local é alguém que assume a responsabilidade da cidadania no exercício da sua atividade, ou, como refere Bilhim, «[...] os trabalhadores da Administração local são cidadãos que se encontram no lugar de todos nós» (Bilhim, 2005, p.50). Cabe-lhes a tarefa de fazer aquilo que cada munícipe deveria fazer e, se não a desempenharem, é por uma questão de separação de funções/especialização.

Ora, os cidadãos estão cada vez mais exigentes muito por efeito das mudanças que se fazem sentir na Administração Pública, o que a leva a estabelecer novas medidas de modo a colmatar eficazmente tais exigências. Com o vover dos anos, a influência da Nova Gestão Pública noutros domínios foi cada vez maior, o que conduziu à implementação, em 2004, de um sistema de avaliação do desempenho: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).



## **CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO**

### **2.1 Gestão de Recursos Humanos: breve introdução**

A problemática dos recursos humanos vem sendo, há já muito tempo, uma inquietação que assola os mais diversos profissionais, principalmente quando é necessário definir quais os recursos humanos numa determinada organização.

Apesar do seu reduzido enquadramento teórico, a gestão de recursos humanos, abreviadamente designada por GRH, foi-se desenvolvendo a par das teorias organizacionais, como sejam o taylorismo, a burocracia, as relações humanas, as abordagens sistemas e contingenciais, etc. e das teorias comportamentais, como a motivação e satisfação, o poder e liderança, o trabalho em equipa e participação, etc.

Assim, em relação às suas lacunas, destaca-se, por efeito das abordagens clássicas do funcionamento organizacional, o desconhecimento da dimensão emotiva do ser humano. Segundo aquelas, o ser humano é encarado como «[...] algo de mecânico, um elemento de uma engrenagem e, como tal, sujeito ao determinismo cego da máquina» (Neves, 2002, p.5). Porém, com o contributo da teoria das relações humanas, este hiato é remendado, na medida em que aquela vem dar ênfase à dimensão informal da organização, o que se traduz, mais concretamente, na afirmação da primazia da dimensão humana sobre os demais elementos constitutivos de uma organização. Paralelamente, as teorias comportamentais mais vocacionadas para os processos de gestão e as teorias de cariz sistémico e contingencial consideram a pertinência do fator humano no seio organizacional, o que, desta forma, «[...] *para além de um braço, o homem é também um coração e uma cabeça*». Neste seguimento, a gestão de recursos tem merecido especial atenção nas últimas décadas, mormente no sentido de se proceder à compreensão e teorização do conjunto das próprias práticas de gestão.

Constatamos, assim, que o fator humano tem gozado, num passado mais recente, de um cuidado peculiar. Para isso contribuiu o reconhecimento das dimensões estratégica e simbólica do próprio fator humano, o que acarretou, de certa forma, algumas repercussões na eficácia organizacional, passando, a gestão de recursos humanos, «[...] a ser objeto de reflexões de natureza teórica, com intuítos descritivos, normativos ou até prescritivos» (Neves, 2002, p.5). Pretende-se, em última análise, compreender e sistematizar teoricamente o mais diversificado conjunto de práticas de gestão de recursos humanos.

Ora, a GRH tem sido alvo de tentativas de teorização e de análise crítica, tal como sucede em outras áreas temáticas. Para isso contribuem duas ordens de razão. A primeira é de natureza teórica e tem que ver com a necessidade de conceptualizar a enorme multiplicidade de práticas de GRH e o seu encadeamento com a competitividade e de encarar o fator humano como o elemento central em todo o seio organizacional. A segunda, de natureza prática, consiste na necessidade de examinar os resultados das práticas de GRH, em que a cultura organizacional e a estratégia de negócio influenciaram, nos últimos trinta anos, a evolução do conceito de GRH. Isto é, aqueles postulados representam, para muitos, os principais responsáveis pela explicitação, formulação e evolução da ideia de GRH. Assim, até à década 60 do século XX, os fenómenos que mais influíram no progresso da GRH foram o movimento sindical e a legislação de natureza social. Já nos últimos trinta anos destacamos os fenómenos da competição global e da estratégia de negócio, a par da internacionalização dos negócios e das atividades.

Seguindo a linha de pensamento de Tyson (1995), a GRH tem merecido particular atenção por três razões. Uma tem que ver com o principal objetivo da GRH que passa pela gestão de algo tão crucial como é o caso da gestão do emprego, fenómeno decisivo para o normal funcionamento de qualquer tipo sociedade. Outra consiste na demonstração do reflexo das relações de poder intrínsecas ao trabalho e emprego nos problemas sociais e na vida social em geral. A terceira razão vai no sentido de esclarecer que a principal contribuição da GRH é a instituição e a certificação de que a ordem simbólica proporciona o exercício da autoridade, a definição dos papéis organizacionais e a criação de significado.

Ora, é neste seguimento que a evolução da função de GRH se circunscreve, bem como na emergência de novas dimensões ou destaque de outras. Beaumont (1993), Brewster (1994), Brewster e Bournois (1993), Bournois e Brabet (1993), Storey (1995), Legge (1995), Guest (1990), Sparrow e Hiltrop (1994), Besseyre des Hortes (1987) são alguns dos exemplos que mais contribuíram para a evolução do conceito e das práticas de GRH. Uns defendem a influência da envolvente, outros difundem fundamentações de cariz económico e social; outros, ainda, recorrem à perspectiva da evolução histórica. Na sua generalidade, todos procuram, na verdade, enfatizar a evolução das práticas, das designações e dos conceitos inerentes à GRH.

Beaumont (1993) faz referência à passagem da Gestão de Pessoal (GP) para a GRH muito por efeito da inabilidade da primeira em dar resposta à crescente competitividade do mercado dos produtos. É neste seguimento que a GRH foi adquirindo, ao longo da década de 80 do século XX, especial relevo e atenção, com destaque para «[a] pressão da competitividade mundial, [a] lição positiva do sistema japonês na elevação da produtividade individual e na

priorização da GRH, [a] diminuição das taxas de sindicalização no sector privado americano, [o] aumento progressivo de pessoal em tarefas administrativas e técnicas e [o] limitado poder e baixo estatuto possuído pelos profissionais da GRH, que os impedia de demonstrarem o seu contributo para o aumento da produtividade individual e organizacional» (Neves, 2002, p.8).

Guest (1987) apresenta uma série de diferenças entre a GP e a GRH que sintetizamos na tabela que se segue:

**Tabela 1 – Diversidades entre a Gestão de Pessoal e Gestão de Recursos Humanos**

Gestão de Pessoal (GP)	Gestão de Recursos Humanos (GRH)
O planeamento de efetivos visa o imediato, é reativo, “ <i>ad hoc</i> ” e desintegrado	Postura proativa, estratégica, de longo prazo e integrada
Contrato psicológico de constrangimento	Contrato psicológico de envolvimento
Controlo externo	Autocontrolo
Relacionamento coletivista e anónimo	Relacionamento individual e na base da confiança
Papéis formalizados e especializados	Flexibilidade e polivalência dos papéis
Minimização dos custos como critério avaliativo	Máxima utilização do investimento

Fonte: António Caetano e Jorge Vala, 2002

Segundo Guest (1990), as abordagens à GRH podem-se resumir a quatro tipos: o *tradicionalismo conservador*, em que a principal preocupação da GRH tem que ver com a eficiência administrativa e a minimização de custos; a *radical/conservadora*, que se define pela existência de desígnios que enfatizam as noções da gestão; a *pluralista/inovadora* que se caracteriza pelas relações de cooperação entre gestão e sindicatos, utilizando a segurança do emprego como meio de troca para a aceitação da mudança; e a *unitária/inovadora* que consiste no postulado da comunidade de interesses entre a gestão e os trabalhadores, alimentados por todo um conjunto de técnicas inovadoras de gestão.

Segundo Sparrow e Hiltrop (1994), a GRH era encarada, até 1970, como um custo, em que todos os instrumentos de GRH eram concebidos de uma forma mais operacional, no sentido de recrutar as pessoas certas para as exigências do trabalho, sempre numa lógica de rentabilizar o potencial de cada pessoa. Ora, durante a década de 80 do século XX, por efeito do incremento da competitividade nos negócios e das mudanças de natureza social, a GRH passa a ser considerada como um investimento, «[...] como um factor estratégico, capaz de fazer a diferença em termos de vantagem competitiva» (Neves, 2002, p.9). É neste momento que a

visão estratégica é integrada na GRH, para além do já existente aspeto operacional. Assim, «[q]uer o papel atribuído à GRH, quer a dimensão temporal das decisões em matéria de GRH, quer a consistência e coerência vertical (ligação com a gestão estratégica da organização) e horizontal (articulação e congruência entre as várias práticas de GRH) das práticas de GRH [...]» passam a incorporar-se nos debates e reflexões. (Neves, 2002, p.9).

Storey (1995) aponta três ordens de razão para a controvérsia do conceito de GRH. São elas: o seu *significado*, o *conteúdo das práticas de gestão* e a sua *validade/utilidade*. Neste sentido, a GRH deve contemplar, em qualquer abordagem, os seguintes ditames: o princípio da unificação, que implica que se descreva um fenómeno distinto; o princípio da estrutura dinâmica, que requer que se tenha em conta a contextualização nos processos de mudança; e o princípio da consistência que consiste na sistematização e organização de toda a informação interna para permitir proceder à comparação com diferentes realidades. Temos, assim, como exemplo de pressupostos, os seguintes: «[...] os recursos humanos são o elemento fundamental que faz a diferença em termos de competitividade e, por isso, as decisões sobre GRH são de importância estratégica; as pessoas necessitam de estar integradas e envolvidas, pelo que, gerir a cultura é mais importante do que gerir regras; a maior responsabilização e empenho é função de uma reestruturação do trabalho e as diferentes dimensões da GRH necessitam de estar integradas» (Neves, 2002, p.9).

Besseyre des Horts (1987) sistematiza em cinco fases a evolução da função de GRH. A primeira, frequentemente apelidada de *Administração de Pessoal*, situa-se entre o início do século XX e a primeira Guerra Mundial e define-se pela existência, no interior das organizações, de alguns serviços especializados no tratamento das questões sociais, como sejam o recrutamento, o treino, a disciplina, a motivação, etc.

A segunda, designada de *Direção das relações sociais ou industriais*, compreendida entre as duas guerras mundiais, caracteriza-se pela intensificação do conflito entre o capital e o trabalho, pelo que se torna imperativa a necessidade de assegurar e disciplinar a organização do trabalho.

A terceira fase, a *Direção de relações humanas*, desenrola-se durante as décadas de 50 e 60 do século XX, sendo que a sua principal inquietação tem que ver com a motivação e satisfação das pessoas, na base da gestão de remunerações e das promoções.

A quarta fase que ocorre entre os finais da década de 60 e meados da década de 80 do século XX vem romper com todas as fases que lhe antecedem, na medida em que dá especial atenção às pessoas e à lógica qualitativa. A GRH passa, assim, a ocupar-se de tarefas como a gestão dos recursos ao nível do emprego, da remuneração, da formação, da higiene e segurança,

dos regulamentos do trabalho, etc. Esta fase recebe, então, a designação de *direção de pessoal*, cuja finalidade última é contribuir para a motivação das pessoas na produtividade global da organização, através da minimização de custos.

Em meados da década de 80 do século passado até à atualidade, desenvolveu-se a quinta fase, denominada de *Direção de Recursos Humanos*. Esta encara as pessoas mais como um investimento do que um custo, pelo que tem como principal objetivo o seu desenvolvimento e mobilização. Como principais características temos, assim, «[...] a aquisição de estatuto de função estratégica em virtude da pressão da competitividade e adaptação aos desafios tecnológicos, económicos, sociais, etc.; a valorização das pessoas como recurso decisivo da competitividade; e o fomento da participação mediante o uso de práticas organizacionais de apoio [...]» (Neves, 2002, p.11).

Resumindo, constatamos que, durante todo o processo evolutivo do conceito de GRH, os conceitos de administração, custos, formação e negociação coletiva foram dando lugar aos conceitos de gestão, investimento, desenvolvimento, negociação individual e trabalho em equipa. Isto denota, sem dúvida alguma, a relevância de se encarar os recursos humanos como uma forma de aptidões e de qualificações individuais e grupais; enfim, como fator de vantagem competitiva e estratégica no desenvolvimento de qualquer organização.

## **2.2 Avaliação do desempenho do pessoal**

Atualmente, são inúmeras as organizações que recorrem a sistemas de avaliação de pessoal; mas estes sistemas são ainda vistos como uma ideia "brilhante" de outra pessoa, ou como apenas mais uma "moda" sem grande importância para o trabalho quotidiano.

As avaliações realizadas numa empresa podem justificar-se se estiverem relacionadas com aumentos de salários ou perspectivas de promoção, a menos que saibamos de antemão quem é bom empregado e quem não interessa à organização.

A utilidade potencial da avaliação perde-se muitas vezes na artificialidade aparente da entrevista e na forma como esta diverge da gestão quotidiana da prestação de cada empregado. Quando bem utilizada, a avaliação é uma componente vital do desenvolvimento de cada indivíduo e da organização no seu conjunto.

Neste sentido, é essencial possuir uma ideia clara de como o processo de avaliação pode contribuir para aumentar a eficiência da organização, de modo que o gestor e o indivíduo tirem

partido dele. Para conseguir essa clareza, é necessário analisar o objetivo da avaliação e conhecer os seus benefícios para aqueles que nela estão envolvidos.

Ora, para utilizarmos a avaliação do desempenho eficazmente, é necessário encará-la como um elemento de todo um processo de gestão de desempenho de funções e desenvolvimento profissional.

A avaliação serve precisamente para verificar o progresso da organização como um todo e para suscitar e apoiar o seu desenvolvimento contínuo num contexto que se caracteriza pela mudança constante. Não só contribui para aumentar a eficiência da organização, mas também proporciona aos indivíduos e departamentos um plano de desenvolvimento global, no qual todos deverão integrar os seus próprios planos de desenvolvimento.

A avaliação serve, ainda, para encorajar e motivar os trabalhadores no sentido de desenvolverem continuamente as suas capacidades, de modo a constituírem elementos cada vez mais valiosos para a organização. Assim, a motivação será tanto maior se mostrar reconhecimento pelos progressos do pessoal e se oferecer o apoio necessário para o desenvolvimento nas áreas em que se é mais fraco.

A avaliação proporciona ao gestor essa oportunidade de mostrar reconhecimento e estabelecer a melhor forma de prestar apoio aos colaboradores nas áreas em que eles se revelam menos aptos. É por esta razão, que, tanto a organização, como o seu pessoal, podem ganhar (e muito!) com o processo de avaliação.

Assim, como principais objetivos da avaliação de desempenho destacamos a orientação do progresso e os resultados da organização no seu conjunto; o encorajamento e apoio do desenvolvimento contínuo da organização num mundo em mudança e o estímulo e motivação dos empregados no sentido de desenvolverem continuamente as suas capacidades, de modo a tornarem-se cada vez mais valiosos para a organização.

Para que o processo de avaliação seja posto em prática adequadamente, é importante que sejam reconhecidas de forma explícita as vantagens que dele decorrem para todas as pessoas envolvidas. É, então, necessário sentir que o processo é compensador para cada um dos envolvidos, pois, só assim, estão preparados para despende e investir algum do seu tempo e energia neste processo avaliativo. Torna-se necessário compreender que a avaliação tem alguma importância tanto a curto, como a longo prazo para o desenvolvimento da vida profissional.

Desta forma, uma aplicação eficiente dos princípios e dos processos de avaliação traduzir-se-á em vantagens para o gestor que avalia, para o colaborador que é avaliado e para toda a organização. Assim, a avaliação pode ser considerada como uma componente da vida



profissional muito útil e bem aceite pelos colaboradores. Do mesmo modo, será uma parte vital do papel do gestor, tanto no que se refere ao apoio ao pessoal, como no que respeita ao desenvolvimento da organização. Os gestores devem conhecer bem as vantagens da avaliação e serem capazes de as indicar aos outros, garantindo assim que este processo seja considerado como algo valioso para a vida profissional.

Ora, segundo Di Kamp (1996), as principais vantagens para a organização do processo de avaliação do desempenho são: colaboradores mais motivados; melhor conhecimento das capacidades dos colaboradores, tornando possível desenvolver a prestação de cada indivíduo; capacidade para identificar, antes de surgirem quaisquer problemas, a melhor maneira de formar ou desenvolver profissionalmente os colaboradores de modo a satisfazer as necessidades da organização e maior capacidade para controlar o ambiente interno da empresa. No que diz respeito ao pessoal, a avaliação de desempenho proporciona-lhes o reconhecimento e apoio da gestão à medida que desenvolve a sua capacidade profissional; ter a noção de como está a contribuir para a eficiência da organização e a possibilidade de exprimir a opinião e apresentar sugestões construtivas sobre o seu próprio desenvolvimento e o da organização. Por fim, no caso do gestor, a avaliação constitui uma oportunidade para melhorar o seu relacionamento com o pessoal; mostrar reconhecimento e apoio para o desenvolvimento profissional do pessoal; aumentar a motivação do indivíduo, chamando a sua atenção para o contexto geral dos objetivos da organização para os quais ele contribui; avaliar a eficácia dos contributos individuais para a eficiência da organização em geral e recolher informações úteis que possam desenvolver a eficiência da organização.

Assim sendo, de que forma se pode transformar a avaliação de desempenho num instrumento positivo e útil? Em primeiro lugar, é necessário definir um contexto para a avaliação, a fim de a podermos colocar em prática com uma ideia clara das nossas intenções e objetivos. Então, o princípio fundamental da avaliação é o encorajar o indivíduo a aceitar cada vez mais responsabilidades para o seu desenvolvimento profissional.

O processo de avaliação é algo que é imposto pela organização aos seus gestores, mas, mesmo quando são estes que o solicitam, fazem-no, porque esperam da administração que seja ela própria a resolver quaisquer problemas existentes e a definir prazos para o desenvolvimento dos colaboradores.

Convém salientar, ainda, que é o indivíduo quem mais conhece as suas próprias potencialidades, capacidades, progressos e problemas que enfrenta do que qualquer outra pessoa. Assim, a intenção da avaliação deve permitir ao indivíduo o desempenho de um papel

cada vez mais ativo na identificação das suas próprias forças e fraquezas e na decisão sobre o que deve fazer para as ultrapassar.

A avaliação é uma interação entre duas pessoas, onde o trabalhador que é avaliado e o próprio avaliador se apresentam como seres humanos, logo, aquele deve ser tratado com respeito a fim de desenvolver uma relação de confiança com este. Se não se adotar uma atitude humana relativamente ao empregado, não o aceitando, ele poderá sentir-se intimidado e, se perceber que aquilo que disser poderá ser usado contra ele, acabará por dizer o mínimo possível sobre as dificuldades e problemas que eventualmente enfrenta e que condicionam o desenrolar do processo de avaliação.

A avaliação deve ter uma intenção e um resultado positivos em todo o processo avaliativo. O reconhecimento é importante para todos os envolvidos. Pretende-se que os superiores hierárquicos reconheçam os esforços ou que, pelo menos, mostrem que notaram nos progressos dos seus trabalhadores, assim como nos resultados obtidos. O reconhecimento deve ser uma das componentes da avaliação, de modo a contribuir para a motivação do indivíduo.

Finalmente, como se pretende assegurar que as áreas mais fracas sejam melhoradas, deve-se proporcionar um apoio construtivo que ajude o indivíduo a descobrir uma maneira de melhorar o seu desempenho.

Ora, cabe ao gestor definir o contexto da avaliação e fazer com que o pessoal a aceite como algo de grande utilidade. O gestor deve igualmente ter em conta as potencialidades da avaliação, de modo a considerá-la como parte importante das suas responsabilidades e preparar-se para ela criteriosamente. O gestor é responsável por orientar a avaliação de forma que o pessoal a veja como uma parte útil e construtiva do seu próprio desenvolvimento. Isto é particularmente importante nos casos em que a avaliação ainda não foi considerada segundo esta perspetiva.

Assim, para que uma avaliação seja eficaz esta deve ser relevante, significativa, global e orientar-se para o desenvolvimento. Claro que todos os gestores sabem (ou deviam saber) que o que se avalia é o desempenho do colaborador, mas, em grande parte das vezes, é difícil ter uma ideia exata do que isto possa significar na prática. É, portanto, necessário ser-se explícito relativamente às áreas de trabalho que se pretende considerar – tanto para o gestor como para a pessoa cujo desempenho vai ser avaliado.

O primeiro passo para a definição do que se pretende com a avaliação é estabelecer os objetivos e estratégias da organização. É necessário enquadrar o processo de avaliação no contexto amplo dos objetivos da organização, de modo a considerá-lo como algo relevante,

quer para a organização, quer para o colaborador. Poderão existir também objetivos específicos de um departamento que se articulam com os objetivos globais da empresa.

Assim, para colocar a avaliação no contexto da organização é necessário responder às seguintes questões: “Qual é a política da empresa?”, “Que áreas de competência, comportamentos ou atitudes daí decorrem para o pessoal?”, “Quais os objetivos específicos do departamento?” e “Que áreas de competência, comportamentos ou atitudes implicam estes objetivos para o trabalho do pessoal?”. A resposta a estas perguntas permitir-nos-á obter a estrutura geral da avaliação. A definição das áreas de competência é importante para a empresa, pois a avaliação permitirá determinar em que medida cada indivíduo está a contribuir para os objetivos da organização. São igualmente importantes para o indivíduo, porque relacionam as suas metas com o que a organização, como um todo, deseja atingir.

O passo seguinte para a definição do que interessa avaliar num indivíduo é garantir que aquilo que é avaliado se relacione diretamente com as funções desse indivíduo. O gestor, ao proceder a uma avaliação, deve, portanto, rever a descrição de funções de cada colaborador e, se esta não existir, deve pedir ao próprio colaborador que o ajude a compilar uma lista dos seus principais deveres, responsabilidade e necessidades.

Com isto, dispõe-se de uma base sólida para realizar um trabalho de avaliação com utilidade e fundamento. Neste caso, é recomendável o uso de informações obtidas numa avaliação baseada nestes critérios para mostrar aos colaboradores em que medida poderão contribuir para os objetivos da organização e do departamento. Os critérios são cruciais e fazem todo o sentido para as pessoas que estão a ser avaliadas, se forem apresentados na sua relação direta com os objetivos da organização e com as tarefas que desempenha.

É cada vez maior o número de organizações que reconhecem a importância do desenvolvimento profissional e pessoal contínuo dos seus colaboradores. Vivemos num mundo onde a mudança se tornou uma constante; por isso, são necessários indivíduos que mostrem iniciativa, vontade de aprender e flexibilidade. É, pois, importante que no processo avaliativo se possa dispor de um meio de identificação de realizações de carácter pessoal e profissional que não estejam diretamente relacionadas com o âmbito restrito do trabalho, mas que sejam indicadores da capacidade de desenvolvimento do indivíduo.

A maior parte das organizações põe em prática programas de formação e desenvolvimento profissional para os seus colaboradores; no entanto, os gestores nem sempre se interessam por saber quais os cursos que os seus subordinados frequentam e o que aprendem com isso. Isto aplica-se em particular à formação das capacidades que não têm uma relação direta com conhecimentos específicos ou com o desenvolvimento de carácter estritamente

técnico. A avaliação deve, porém, ter em conta todo o treino profissional que o avaliado possa ter tido.

Na atividade empresarial de hoje, os programas de melhoramento contínuo, quer em termos da organização, quer do pessoal são algo de capital importância. O sistema de avaliação a utilizar na empresa deverá, por isso, encorajar o desenvolvimento de cada indivíduo. É necessário garantir que o processo de avaliação seja capaz de identificar e reconhecer o desenvolvimento profissional de cada colaborador.

Em cada processo de avaliação, é necessário ter em conta o desempenho da pessoa aquando da última avaliação efetuada (ou, no caso de se tratar da primeira vez, qual é o seu ponto de partida). Em seguida, deve-se determinar em que medida essa pessoa melhorou relativamente às suas prestações anteriores. Finalmente, é preciso definir com a pessoa os modos possíveis de continuar o seu desenvolvimento.

Porém, o que acontece é que, muitas vezes, só se concentra na necessidade de desenvolvimento dos aspetos mais fracos. Em alternativa, deve-se solicitar ao colaborador que demonstre como julga poder melhorar ainda mais o seu desempenho e encorajá-lo a desenvolver as suas capacidades.

Até aqui, estivemos apenas a considerar os aspetos mais importantes para a preparação de uma avaliação com sucesso. Ocupemo-nos, agora, de examinar com mais pormenor esse papel no que se refere a: clarificar a base de avaliação; definir os procedimentos a seguir na avaliação; determinar as responsabilidades a ter em conta na avaliação e preparar especificamente a avaliação.

Não basta estabelecer para nós próprios o objetivo da avaliação e os critérios a utilizar. Não devemos partir do princípio de que a pessoa avaliada irá aceitar a avaliação como útil ou compreender os critérios que pretendemos empregar. Aqui a regra básica é explicar e tornar explícito. Se se proceder desta forma, todo o processo será mais simples, uma vez que as partes envolvidas no processo de avaliação passarão a “ler a mesma cartilha”. Isso permitirá ainda à pessoa avaliada preparar-se adequadamente para a entrevista, munindo-se das informações, exemplos e ideias que considerar importantes.

Assim, é necessário definir, antes de mais, o objetivo da avaliação. A avaliação proporciona a oportunidade de: apresentar provas de progresso e resultados obtidos e receber, conseqüentemente, reconhecimento e apoio; ser sensibilizado quanto à forma de contribuir para a eficiência da organização; e exprimir opiniões e apresentar sugestões construtivas quer quanto ao desenvolvimento pessoal, quer da organização.

Em seguida, importa sublinhar os princípios em que assenta a avaliação e a maneira de como esta vai ser feita. É, pois, necessário deixar muito claro que a avaliação pressupõe uma relação bilateral; deve ser útil e construtiva; deve reconhecer os resultados que a pessoas alcançaram; e ajudar a identificar as formas de desenvolver ainda mais as capacidades do entrevistado.

Em terceiro lugar, deve-se expor com precisão o que vai ser avaliado e porquê. De facto, se os colaboradores que vão ser avaliados forem sensibilizados para indicarem os pormenores requeridos, eles passarão a considerar os critérios como seus. Teremos então a certeza de que eles compreenderam a razão pela qual estão a ser objeto de avaliação. Se não se proceder deste modo, poder-se-á, pelo menos, analisar com eles as diretrizes consideradas adequadas, verificando assim se as compreenderam bem.

Será necessário algum tempo para que estes fundamentos da avaliação sejam compreendidos e aceites pela pessoa avaliada. Este tempo é bem aplicado e faz parte do papel do gestor responsável pela avaliação. Durante esse período, deve ser proporcionado ao colaborador que vai ser avaliado a informação de que ele necessita para ter um envolvimento ativo e construtivo no processo de avaliação. Ao atribuir-lhe esse papel ativo, está-se a criar as condições necessárias a uma avaliação mais específica, objetiva e produtiva.

Depois de esclarecer os princípios gerais, torna-se útil discutir os procedimentos a adotar durante a avaliação. É, então, necessário agendar a entrevista de avaliação; preparar o próprio trabalhador para o processo avaliativo; e preparar-se ele próprio (o gestor/avaliador), consultando, por exemplo, os relatórios de avaliação anteriores, recolhendo informações de outras fontes e esclarecendo quais os resultados que pretender obter da avaliação.

Este processo envolve, como tivemos oportunidade de ver, aspetos tão distintos que nos pode levar a considerar o processo de avaliação do desempenho como uma tarefa difícil (que é, na verdade!). Ora, torna-se imperativo clarificar que todo o processo de avaliação só pode ter sucesso quando decorre de uma intenção clara: permitir ao indivíduo avaliado dar o seu melhor à organização.

## **2.3 SIADAP: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública**

A primeira geração do SIADAP iniciou-se com a publicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que criou o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da

Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP. Mais tarde, esta veio a ser regulamentada para as Autarquias Locais através do Decreto-Regulamentar 6/2009. Este sistema integra a avaliação de desempenho dos trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos que dependem diretamente da administração do Estado e dos institutos públicos. Posteriormente, com a publicação da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, e pelo Decreto-Regulamentar n.º18/2009, de 4 de setembro, o SIADAP foi alvo de alterações e passou a ser enquadrado no âmbito das Autarquias Locais.

Ora, baseando-nos em toda esta legislação<sup>1</sup>, passaremos a apresentar e explanar em que consiste o SIADAP.

O SIADAP propõe-se a contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço prestado pela Administração Pública, para a congruência da ação dos serviços, dirigentes e outros trabalhadores e para a facilitar a motivação profissional e desenvolvimento de competências. Este sistema rege-se pelos seguintes princípios: i) coerência e integração, que visam a prossecução dos objetivos por parte dos serviços, dirigentes e trabalhadores e na execução das políticas públicas; ii) responsabilização e desenvolvimento, através da aquisição de sentido de responsabilidade por parte dos dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias contínuas nos processos de trabalho e incremento das competências dos dirigentes e trabalhadores; iii) universalidade e flexibilidade, visto que este sistema deve cobrir todos os intervenientes (serviços, dirigentes e trabalhadores), mas tendo sempre presente a sua adaptação a situações concretas; iv) transparência e imparcialidade no domínio das normas, optando pela seleção de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos vários níveis; v) eficácia na obtenção dos resultados previstos pelos serviços, dirigentes e trabalhadores; vi) eficiência na utilização dos recursos para a produção de bens e serviços prestados; vii) promoção da qualidade nos serviços públicos; viii) comparação dos desempenhos serviços, através do emprego de indicadores que possibilitem o confronto com padrões nacionais e internacionais; ix) publicitação junto dos utilizadores dos resultados da avaliação dos serviços; x) divulgação da avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores; xi) participação coletiva na definição dos objetivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços e xii) participação dos utilizadores na avaliação dos serviços.

Com a implementação do SIADAP, pretende-se a) contribuir para o aperfeiçoamento da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e desenhar o plano

---

<sup>1</sup> Legislação utilizada: Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro; Decreto-Regulamentar n.º18/2009, de 4 de setembro; Despacho Normativo n.º4-A/2010 e Portaria n.º1633/2007, de 31 de dezembro.

de atividade dos serviços em paralelo com os objetivos das políticas públicas; b) desenvolver e fortalecer práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública; c) elencar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores; d) promover a motivação e o incremento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, enveredando pela lógica da formação/aprendizagem ao longo da vida; e) identificar e diferenciar serviços, dirigentes e trabalhadores pelo desempenho demonstrado e pelos resultados alcançados, com o objetivo último de gerar uma cultura de excelência e qualidade; f) aperfeiçoar os processos, de modo a gerar valor acrescentado para os utilizadores, em questões de tempo, custo e qualidade; g) contribuir para a transparência da ação dos serviços da Administração Pública; h) apoiar no processo de tomada de decisões estratégicas, através da informação alusiva a resultados e custos de determinados serviços, das suas atribuições, da sua organização e atividades desenvolvidas.

O SIADAP pretende manter uma relação direta com o sistema de planeamento de cada departamento, pelo que se pressupõe a coordenação entre todos os serviços, e constitui um instrumento de avaliação da prossecução dos objetivos estratégicos e dos objetivos anuais e planos de atividades. Por outro lado, circunscreve-se no ciclo anual de gestão autárquica e pressupõe a definição dos objetivos em cascata, objetivos estes que têm em conta as decisões políticas e o plano de atividades do município. Assim, aos responsáveis executivos cabe-lhes a tarefa de estipular quais os objetivos de cada uma das áreas de atuação da autarquia, o que, por sua vez, se repercute na definição de metas individuais para cada colaborador, de modo a que todos, em conjunto, contribuam para o sucesso coletivo organizacional. Ora, a concretização plena dos desempenhos individuais e coletivos afigura-se como uma mais-valia, na medida em que pode desembocar na fixação de controlo de resultados na autarquia. Trata-se, assim, de um modelo de avaliação global que possibilita a implementação de uma *cultura de gestão pública*, ancorada na responsabilidade, na busca contínua dos objetivos e na conceção de uma nova cultura organizacional.

Desta forma, o SIADAP caracteriza-se, muito sumariamente, pelas seguintes etapas<sup>2</sup>: i) definição dos objetivos de cada unidade orgânica para o ano seguinte, onde deve estar contemplada a sua missão, as suas atribuições, os objetivos estratégicos plurianuais, os compromissos assumidos na carta de missão pelo membro máximo do executivo camarário, os resultados da avaliação do desempenho e o orçamento afeto; ii) aprovação do orçamento e revisão do mapa do respetivo pessoal; iii) planificação das atividades para o ano seguinte, dos

---

<sup>2</sup> Para consultar as fases mais pormenorizadas do processo de avaliação, ver anexo 1.

indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica; iv) monitorização e eventual revisão dos objetivos do serviço e de cada unidade orgânica; v) redação do relatório de atividades que integre os resultados alcançados e vi) elaboração do relatório de autoavaliação.

O SIADAP define-se pela existência de três subsistemas: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, designado de SIADAP 1; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, denominado de SIADAP 2; e o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente apelidado de SIADAP 3. Estes três subsistemas articulam-se com os objetivos estipulados do sistema de planeamento, os objetivos do ciclo de gestão autárquica, os objetivos das unidades orgânicas, os objetivos definidos na carta de missão dos dirigentes superiores e os objetivos fixados aos dirigentes intermédios e colaboradores. Cada um destes subsistemas tem, na sua base, diferentes práticas de avaliação e é isso que vamos ver já de seguida.

Ora, a avaliação de cada serviço pauta-se pela aplicação de um Quadro de Avaliação e Responsabilização, abreviadamente designado por QUAR, que está sujeito a constantes atualizações. Neste QUAR, devem estar patentes os seguintes elementos: a missão do serviço, os objetivos estratégicos plurianuais, os objetivos anuais, os indicadores de desempenho, assim como as fontes de verificação, os meios disponíveis (recursos humanos e financeiros), o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos, a identificação dos desvios e respetivas causas e a avaliação final do desempenho do serviço.

A avaliação do desempenho dos serviços deve-se reger pelos seguintes parâmetros: objetivos de eficácia, que se verifica quando o serviço atinge os seus objetivos ou vai mais além dos resultados esperados, objetivos de eficiência, quando se constata uma relação entre os bens produzidos e os serviços prestados e os recursos mobilizados; e objetivos de qualidade, que se traduzem num conjunto de propriedades e características de bens e serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores. Os objetivos são sugeridos pelos próprios serviços ao executivo camarário e são sujeitos a aprovação. Depois, em momento de avaliação dos resultados, podem receber a seguinte escala de graduação: superou o objetivo; atingiu o objetivo e não atingiu o objetivo. Para medir a prossecução dos objetivos é necessário elencar quais os respetivos indicadores de desempenho e fontes de verificação, sendo que estes devem ser pertinentes, credíveis, de fácil recolha, claros e sujeitos à comparação entre unidades orgânicas tanto a nível nacional, como internacional.

Em matéria de modalidades e periodicidade, a avaliação dos serviços processa-se através da concretização da autoavaliação e heteroavaliação. A primeira é articulada com o ciclo de



gestão e possui um carácter anual e obrigatório e deve demonstrar os resultados alcançados e os desvios verificados, tendo por base o QUAR do serviço, sendo que a expressão qualitativa da avaliação reduz-se à seguinte terminologia: desempenho bom, quando atingiu todos os objetivos e superou alguns; desempenho satisfatório, se atingiu todos os objetivos ou mais relevantes; e desempenho insuficiente, quando não atingiu os objetivos mais relevantes.

A segunda, a heteroavaliação, tem como intuito a obtenção de explicações sobre as causas dos desvios registados e promover medidas para colmatar tais lacunas, melhorando assim os processos e resultados futuros. O Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) é responsável pelo destacamento de operadores internos ou externos encarregues da aplicação da heteroavaliação, desde que a independência face às entidades esteja assegurada.

Relativamente à avaliação dos dirigentes superiores da Administração Pública, esta processa-se de acordo com as respetivas comissões de serviço, com o próprio estatuto ou findo o prazo para que foram nomeados. A avaliação do desempenho destes baseia-se nos seguintes parâmetros: 1) grau de cumprimento dos compromissos, que se traduzem nos objetivos que se dispuseram a concretizar no decurso do exercício de funções e que constam nas cartas de missão e 2) as competências de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas. No que concerne à monitorização intercalar, o dirigente máximo do serviço deve enviar ao membro do Governo, até 15 de abril, os seguintes elementos: relatório de atividades que integre a autoavaliação e um relatório sintético dando conta do grau de cumprimento de todos os compromissos estabelecidos na carta de missão, sendo que neste devem constar as principais opções tomadas em termos de gestão e qualificação dos recursos humanos e financeiros e o resultado global da aplicação do SIADAP 3.

Já a avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau está ao encargo do dirigente superior de quem dependam diretamente e tem por base os resultados alcançados nos objetivos da unidade orgânica responsável e as competências de liderança, técnicas e comportamentais necessárias ao exercício do cargo, sendo que os resultados se traduzem numa escala de três níveis: objetivo superado, a que corresponde uma pontuação de 5; objetivo atingido, que significa uma pontuação de 3, e objetivo não atingido, correspondente a uma pontuação de 1. A classificação final calcula-se através da média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados alcançados em todos os objetivos. Por outro lado, as competências regem-se por uma escala de três níveis: competência demonstrada a um nível elevado, a que se atribui 5 pontos; competência demonstrada, que corresponde a uma pontuação de 3, e competência não demonstrada ou inexistente, que significa uma classificação de 1 ponto.

Também aqui a pontuação final resulta da média aritmética dos pontos atribuídos. Porém, é atribuído ao parâmetro “resultados” uma ponderação mínima de 75% e às “competências” uma ponderação máxima de 25%, sendo que a classificação final é o produto da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação e traduz-se numa escala qualitativa: desempenho relevante, em que está incluída a avaliação final de 4 a 5; desempenho adequado, que corresponde a uma avaliação positiva e que integra os valores 2 a 3,999, e o desempenho inadequado, que compreende a pontuação final de 1 a 1,999, pode constituir fundamento para a cessação da respetiva comissão de serviço.

Por último, o SIADAP 3, que consiste na avaliação do desempenho dos trabalhadores, aplicada pelo superior hierárquico, possui um carácter bienal e diz respeito aos dois anos civis anteriores. Esta incide sobre dois principais parâmetros: os resultados e as competências. Os primeiros são alcançados através da prossecução dos objetivos individuais em comunhão com os objetivos da unidade orgânica de que dependem, sendo que estes podem assumir a forma de objetivos de produção de bens e atos ou prestação de serviços; de qualidade, direcionada para a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores; de eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento; e de aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador. Por norma, no início de cada ciclo avaliativo, são estabelecidos um mínimo de três objetivos e um máximo de sete. Assim, a medição do grau de cumprimento de cada objetivo traduz-se na atribuição de um dos seguintes níveis: objetivo superado, a que corresponde uma pontuação de 5; objetivo atingido, a que é concedido 3 pontos e objetivo não atingido, correspondente à classificação de 1 ponto.

O outro parâmetro de avaliação são as competências que pretendem avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais mobilizados no exercício de uma função. A prática comum é que não se deve estipular um número de competências inferior a cinco, sendo que a sua avaliação obedece a seguinte escala: competência demonstrada a um nível elevado, a que corresponde uma pontuação de 5; competência demonstrada, a que é atribuída uma classificação de 3 pontos e competência não demonstrada ou inexistente, correspondente à pontuação de 1.

A avaliação final resulta da média ponderada das duas componentes de avaliação enunciados anteriormente, sendo que ao parâmetro “resultados” é atribuída uma ponderação mínima de 60% e ao parâmetro “competências” uma ponderação máxima de 40%. Esta avaliação final vai culminar numa escala qualitativa com os seguintes níveis: desempenho relevante, correspondendo a uma avaliação de 4 a 5; desempenho adequado, que integra as

avaliações positivas de 2 a 3,999, e desempenho inadequado, correspondente a uma avaliação final de 1 a 1,999.

A avaliação do desempenho individual dos trabalhadores tem como finalidade: identificar as potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que poderão ser desenvolvidas; diagnosticar eventuais necessidades de formação; identificar quais as competências e comportamentos profissionais meritórios de aperfeiçoamentos; melhorar o posto de trabalho e os processos a eles associados e alterar o remuneratório na carreira do trabalhador e atribuir prémios de desempenho.

Explicitados que estão os principais pressupostos dos três subsistemas que compõem o SIADAP, parece-nos oportuno tecer algumas considerações sobre os intervenientes no processo de avaliação: o avaliador, o avaliado, o conselho coordenador da avaliação, a comissão paritária e o dirigente máximo do serviço.

A avaliação está ao encargo do superior hierárquico imediato ou de nível seguinte, numa eventualidade qualquer, sendo que o avaliador é responsável por: i) negociar os objetivos do avaliado, tendo em conta os objetivos e resultados acordados para a unidade orgânica a que pertence ou para as competências a que se predispôs desenvolver, e fixar, no quadro das orientações gerais fixadas pela Conselho Coordenador da Avaliação, os indicadores de medida do desempenho, em particular os critérios de superação de objetivos; ii) retificar eventualmente os objetivos acordados com o avaliado e comunicar as possibilidades de melhoria do desempenho; iii) avaliar os trabalhadores diretamente subordinados; iv) avaliar as expectativas dos trabalhadores em matéria de identificação das respetivas necessidades de desenvolvimento e v) fundamentar as avaliações de desempenho relevante e desempenho inadequado.

O segundo interveniente é o avaliado. Este tem o direito à garantia dos meios e condições necessários ao seu desempenho em concordância com os objetivos e resultados previamente definido e à própria avaliação do seu desempenho. Porém, os seus principais deveres passam pela execução da sua própria autoavaliação, o que denota a sua participação ativa e responsabilização no processo avaliativo e pela negociação com o avaliador dos parâmetros e respetivos indicadores de avaliação a que são sujeitos. Por outro lado, os dirigentes dos serviços são encarregues da aplicação e divulgação do sistema de avaliação, garantindo o cumprimento dos seus princípios e a diferenciação do mérito. É, assim, assegurado, junto dos avaliados, o conhecimento dos objetivos, fundamentos, conteúdo e funcionamento do sistema de avaliação, assim como o direito de reclamação, de recursos e de impugnação jurisdicional ao avaliado.

Um terceiro elemento no processo de avaliação é o Conselho coordenador da avaliação que é presidida pelo Presidente de Câmara e integra os vereadores que exercem funções a tempo inteiro, o responsável pela área dos recursos humanos e três a cinco dirigentes designados pelo Presidente de Câmara. As suas principais funções são: instituir diretrizes para uma aplicação objetiva em termos de SIADAP 3; estabelecer orientações gerais na definição de objetivos, de seleção de competências e de indicadores de medida; estipular o número de objetivos e de competências para todos os trabalhadores do serviço, por unidade orgânica ou por carreira; assegurar o rigor e a diferenciação de desempenhos em termos de SIADAP 3, validando os desempenhos relevantes e inadequados e reconhecendo o desempenho excelente; emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes intermédios avaliados e exercer as demais competências que lhe são cometidas.

O quarto interveniente é a comissão paritária. Esta, composta por dois representantes da Administração e dois representantes dos trabalhadores por eles eleitos, possui a competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dos próprios trabalhadores. A não participação dos trabalhadores na eleição resulta na não constituição da comissão paritária, o que não quer dizer que o processo de avaliação não prossiga. Na eventualidade de surgir qualquer pedido de análise, este órgão encara-o como irrelevante.

Por fim, o dirigente máximo do serviço assume-se como o último interveniente e tem como principais tarefas: a garantia da adequação do sistema de avaliação do desempenho, tendo em conta a realidade específica de cada serviço; a coordenação e controlo dos princípios e regras relativos ao processo de avaliação constantes na presente lei; a fixação dos níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação; a certificação do cumprimento no serviço das regras estabelecidas no que diz respeito às percentagens de diferenciação dos desempenhos; a homologação das avaliações; a decisão das reclamações dos avaliados; a garantia da elaboração do relatório da avaliação do desempenho, que inclui o relatório de atividades do serviço e, por fim, o exercício quaisquer outras tarefas que lhe são destinadas.

Relativamente ao processo de avaliação, este obedece as seguintes fases: i) planeamento do processo de avaliação e definição de objetivos e resultados a alcançar; ii) realização da autoavaliação e avaliação; iii) harmonização das propostas de avaliação; iv) reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho, contratualização dos objetivos e respetivos indicadores e fixação das competências; v) validação de avaliações e reconhecimento de desempenhos excelentes; vi) apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária; homologação; reclamação e outras impugnações e vii) monitorização e revisão dos objetivos.

Enunciadas que estão as etapas que compõem o processo de avaliação dos trabalhadores, ocupemo-nos agora um pouco com cada uma delas. Ora, a primeira, o planeamento, do processo de avaliação, definição de objetivos e fixação dos resultados a atingir obedece aos seguintes princípios: o dirigente máximo é o responsável por todo este processo avaliativo, pelo que este advém das orientações fundamentais dos documentos que integram o ciclo de gestão, das competências de cada unidade orgânica e da gestão articulada de atividades; e os trabalhadores das unidades orgânicas e respetivos dirigentes devem estar envolvidos na definição de objetivos e resultados a atingir pela própria unidade orgânica, de modo a garantir a uniformização de prioridades e alinhamento interno da atividade do serviço com os resultados a alcançar e a identificação e satisfação do interesse público e das necessidades dos utilizadores e a planificação do topo para base deve comprovar o contributo de cada unidade orgânica para os resultados finais desejados para o serviço.

A segunda etapa é o momento de autoavaliação e avaliação propriamente dito. Esta é de carácter obrigatório e opera-se através do preenchimento das próprias fichas analisadas pelo avaliador em conjunto com o avaliado, por um lado, e deve ser efetuada de acordo com as orientações transmitidas pelo CCA e em função dos parâmetros e respetivos indicadores de desempenho, por outro. A autoavaliação e avaliação devem, por norma, ocorrer na primeira quinzena de janeiro do ano seguinte àquele em que se contempla o ciclo avaliativo, sendo que a autoavaliação deve ser solicitada pelo avaliador ou entregue por iniciativa do avaliado.

A terceira etapa tem que ver com a harmonização de propostas de avaliação. Esta decorre na segunda quinzena de janeiro do ano seguinte àquele em que se contempla o ciclo avaliativo. É também neste momento que se devem realizar as reuniões do CCA para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização de forma a assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos. De seguida, devem ser agendas reuniões de avaliação, no mês de fevereiro do ano seguinte àquele em que se contempla o ciclo avaliativo entre os avaliadores e cada um dos avaliados, com o intuito de dar a conhecimento das avaliações, do perfil de evolução do trabalhador, bem como das expectativas de desenvolvimento. É também neste momento que se contratualizam os objetivos a alcançar e as competências a demonstrar, bem como os indicadores de medida e os critérios de superação. Neste seguimento, realizam-se reuniões do CCA de modo a validar as propostas de avaliação com menções de desempenho relevante e de desempenho inadequado e analisar o reconhecimento do desempenho excelente.

Outro momento no processo de avaliação é a apreciação da comissão paritária. O trabalhador, após tomar conhecimento da sua proposta de avaliação, pode, num prazo de 10

dias úteis, solicitar junto do dirigente máximo do serviço que o seu processo seja revisto e sujeito à análise por parte da comissão paritária, pelo que o trabalhador deve fundamentar a sua decisão, apresentando a documentação necessária.

De seguida, temos o processo de homologação das avaliações do desempenho que deve ser realizado até 30 de março e, passados cinco dias, o avaliado deve tomar conhecimento da decisão. Sendo notificado da sua avaliação, o avaliado tem mais cinco dias para recorrer da decisão, pelo que deve aguardar, no máximo, 15 dias úteis pela resposta. Ora, o dirigente máximo tem em conta a fundamentação apresentada pelo avaliado e pelo avaliador, bem como os relatórios da comissão paritária ou do CCA sobre os pedidos de apreciação anteriormente apresentados.

A última fase tem que ver com a monitorização e revisão de objetivos. Esta vai decorrendo durante o período de avaliação entre os principais intervenientes: o avaliador e o avaliado, ou no seio da unidade orgânica. Neste momento, procede-se à reformulação dos objetivos e dos resultados a alcançar na eventualidade de surgir impedimento que comprometa o desenrolar da atividade; à clarificação de aspetos pertinentes no futuro do ato avaliativo e à recolha de reflexões sobre a forma como o processo de avaliação do desempenho se desenrola.

## **CAPÍTULO 3: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA AUTARQUIA**

### **3.1 Estudo de caso: algumas considerações**

Nas investigações sociais em que a unidade de análise são as organizações e, quer se trate de um estudo de caso – objeto de estudo microsociológico –, quer se trate de um estudo de caráter mais global – objeto de estudo macrosociológico –, as técnicas de recolha de informação podem-se reduzir à observação, à análise documental, aos relatórios, às notas de observação, aos questionários e às entrevistas.

No nosso estágio não assumimos única e exclusivamente uma postura de um mero investigador. Tentamos, na medida do possível, aplicar os conhecimentos que nos foram transmitidos durante o nosso percurso académico. E é este o papel que deve ser adotado pelos sociólogos do trabalho em contextos organizacionais (Freire, 2001). E, para responder aos objetivos que traçamos, e tendo em conta a natureza da nossa investigação, optamos por uma metodologia de cariz qualitativo, atendendo à exigência do processo interpretativo, reflexivo e crítico em que nos envolvemos.

Ora, a nossa opção por este tipo de metodologia tem que ver principalmente com os nossos intentos, que passam pela identificação, interpretação e compreensão da questão da avaliação de desempenho no Município. O recurso à metodologia qualitativa pressupõe que se deva encarar o objeto de estudo como um todo e, como a presente investigação implica uma perspetiva interpretativa, reflexiva e crítica, consideramos que o uso de uma metodologia qualitativa se apresenta como o mais adequado.

A investigação qualitativa, para além de se pautar por um processo sistemático de recolha de dados observáveis, não se circunscreve unicamente à simples descrição dos dados; ultrapassa-a, o que nos permite, através do emprego de várias técnicas, retirar as mais diversas conclusões. Com efeito, à metodologia qualitativa estão associadas características como a descrição, a compreensão, a interpretação e a explicação dos dados previamente explorados. Para além disso, este tipo de metodologias promove maior interação entre o próprio investigador e o objeto de estudo, representando, por isso mesmo, uma mais-valia aquando da nossa inserção no terreno. Mas é necessário ter sempre presente que a pesquisa social coloca o investigador numa posição ambivalente, na medida em que, ao analisar determinado objeto de investigação, ele próprio pode ser encarado como tal. É, então, necessário proceder à rutura

com as nossas convicções, opiniões e juízos de valor, sob pena de evitar possíveis interferências no processo de investigação. Esta subjetividade pode, porém, desencadear no investigador uma atitude de mera observação, o que não deve acontecer, uma vez que o próprio, ao pertencer à realidade em estudo, não a pode ignorar. O investigador deve, por isso, ter consciência da sua existência no momento de análise dos dados recolhidos e tentar, sempre que possível, minorar a sua influência.

Podemos, então, concluir que a pesquisa qualitativa encerra, em si mesma, um conjunto de características importantes, a saber: o próprio terreno como uma fonte de fornecimento de dados e o investigador como relector de dados; o carácter descritivo; a apreensão do significado que as pessoas dão às coisas; o carácter indutivo (Godoy, 1995). A metodologia qualitativa oferece-nos, assim, a possibilidade de aceder aos discursos dos atores e potencia espaços de descoberta e reflexão.

Ora, a metodologia qualitativa caracteriza-se pela existência de várias técnicas e a presente pesquisa consiste num estudo de caso, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho numa autarquia. O estudo de caso deve ser entendido como um método de investigação social que consiste numa análise intensiva, em amplitude (perspetiva histórica do fenómeno analisado) e profundidade (focando os múltiplos aspetos de um fenómeno), de um ou mais casos. O caso em questão constituirá a unidade de observação do estudo, sendo que este se pode situar a qualquer nível da realidade social.

Em qualquer tipo de investigação científica é necessário definir o objeto de estudo e, por conseguinte, planificar um processo de investigação, delineando o universo que será estudado. Temos, assim, por um lado, os estudos agregados, quando o intuito passa pela análise do próprio universo e, por outro, os estudos de caso, quando o objetivo passa pela análise de uma unidade ou parte desse todo. Porém, em relação aos estudos de caso, é imperativa a preocupação de se tentar perceber o que o próprio caso sugere a respeito do universo e não se cingir única e exclusivamente ao estudo daquele caso.

Descrever e caracterizar estudos de caso revela-se, assim, uma tarefa complexa, atendendo à diversidade da sua aplicabilidade. Por outras palavras, podemos socorrer tanto de abordagens quantitativas, como de abordagens qualitativas em qualquer modalidade de pesquisa e campos de conhecimento, como sejam a Medicina, a Psicologia e a Sociologia.

Apesar da sua origem se circunscrever nas práticas clínicas e psiquiátricas, o método de estudo de caso também tem a sua aplicação nas ciências sociais, nomeadamente na Sociologia.

Os primeiros estudos de caso foram realizados no contexto da Antropologia, incidindo sobre pequenas comunidades que se consideravam ser microcosmos da sociedade. Porém,



segundo Chizzotti, o estudo de caso como método de pesquisa tem a sua origem nos estudos antropológicos de Malinowski e na Escola de Chicago. Posteriormente, esta modalidade foi ampliada para o estudo de eventos, processos, organizações, grupos, comunidades etc. De acordo com Gil, a sua origem é bastante remota e relaciona-se com o método introduzido por C.C.Laugdell no ensino jurídico nos Estados Unidos (Ventura, 2007).

Na Sociologia, o método de estudo de caso começa por ser utilizado por Le Play (1806-1882), ao ambicionar incidir os estudos de casos sobre o que considerava ser a unidade básica da sociedade: a família. Todavia, o seu grande desenvolvimento dar-se-á mais tarde, nos EUA, entre o fim do século XIX e o início do século XX, com os estudos da Escola de Chicago, combinado uma série de técnicas de investigação social mais vasta do que aquela até então usada e incidindo fundamentalmente sobre um conjunto de problemas que então se colocavam à sociedade norte-americana, ligados a fenómenos migratórios e a uma forte urbanização.

Também em relação ao significado desta modalidade de pesquisa há, na literatura mundial contemporânea, contributos de muitos autores, com opiniões diversas. Ora, segundo Greenwood, o método de estudo de caso «[...] consiste no exame intensivo, tanto em amplitude como em profundidade, e utilizando todas as técnicas disponíveis, de uma amostra particular, seleccionada de acordo com determinado objectivo [...] de um fenómeno social, ordenando os dados resultantes por forma a preservar o carácter unitário da amostra, tudo isto com a finalidade ultima de obter uma ampla compreensão do fenómeno na sua totalidade» (Greenwood, 1963, p.331). Judith Bell alerta para que «[...] o facto de classificarmos um método como etnográfico, qualitativo, experimental, etc., não significa que, uma vez seleccionado um tipo de abordagem, o investigador não possa afastar-se dos métodos normalmente associados a este estilo» (Bell, 1997, p.28).

Para Goode e Hatt (1979), o estudo de caso é uma forma de organizar os dados, preservando o carácter unitário do objeto de estudo. Consideram a unidade como um todo, incluindo o seu desenvolvimento (pessoa, família, conjunto de relações ou processos, etc.). Alertam, todavia, para o simples facto de que a totalidade de qualquer objeto resulta de uma construção mental, na medida em que não é possível mensurar os seus limites. Assim, ao recorrer-se ao método de estudo de caso, pretende-se investigar as principais características do objeto de estudo e considerá-las como uma unidade (Ventura, 2007).

Segundo Yin (2001), o estudo de caso traduz-se numa investigação empírica que incorpora, em si mesmo, um método mais abrangente, como é o caso da lógica do planeamento, da recolha e análise de dados. Pode, por outro lado, incluir tanto estudos de caso único, como estudo de casos múltiplos, abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa. Já para Stake, o

estudo de caso define-se pelo enfoque em casos individuais e não tanto pela seleção dos métodos de investigação propriamente ditos. Chama a atenção para o facto de que "nem tudo pode ser considerado um caso", pois um caso é "uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas". (Ventura, 2007).

Segundo Ernest Greenwood, o método de estudo de caso define-se essencialmente por três características; são elas: a *intensidade*, a *flexibilidade metodológica* e a existência de *processos heterodoxos* na análise dos dados. Oriundo da sua enorme amplitude e profundidade de inquirição, o carácter intensivo do método de estudo de caso atinge a sua plenitude através da observação de tantos aspetos quantos seja possível. Uma vez que tem como intuito uma ampla compreensão de um determinado fenómeno, o investigador não possui qualquer tipo de restrição e é possível seguir «[...] todos e cada um dos fios da meada, até onde quer que eles o conduzam» (Greenwood, 1963, p.332). Assim sendo, um melhor entendimento do fenómeno em análise decorre da multiplicidade de aspetos a considerar e, por sua vez, da quantidade de informação que daí resulta. Além disso, independentemente da unidade de investigação, deve-se ter sempre presente que os dados deverão cobrir um campo vasto. Isto atribui ao método de estudo de caso uma grande liberdade de movimento, em que «[...] o investigador pode alterar livremente a orientação do seu estudo, bem como o tipo de dados que haja de recolher, de acordo com novas facetas reveladas por uma compreensão progressiva do caso» (Greenwood, 1963, p.332).

Por outro lado, a investigação em profundidade também caracteriza o método de estudo de caso. Robert Park já afirmava que os fenómenos sociais apresentavam uma "história natural". Isto é, os fenómenos sociais definem-se por «[...] uma sequência de fases, susceptíveis de serem reconhecidas, cada fase tendo na sequente o seu prolongamento e constituindo toda a série um mesmo processo de desenvolvimento» (Greenwood, 1963, p.332). Assim, a finalidade do estudo em profundidade tem que ver precisamente com a reconstituição deste processo e, se possível e preferível, observá-lo.

A segunda característica tem que ver com a *flexibilidade metodológica*. Ou seja, empreender um estudo de caso não obriga o recurso a um conjunto pré-determinado de técnicas de recolha de dados. O objetivo passa pela busca de maior compreensão, na sua máxima amplitude e profundidade e, para isso, o investigador emprega qualquer técnica de investigação, desde que as considere as mais adequadas para uma melhor perceção do caso.

Uma terceira característica tem que ver com os seus processos heterodoxos de análise de dados. Ora, neste tipo de abordagem, a utilização de todo um conjunto de processos de recolha de informação «[...] produz um conjunto de dados extraordinariamente variado e rico»

(Greenwood, 1963, p.334), o que pode culminar numa desvantagem. Ou seja, os dados extraídos podem não ser comparados quanto à sua natureza e, por conseguinte, não são suscetíveis de análise através dos processos ditos "normais" de classificação e ordenação. Não há, assim, registo de existência de quaisquer «[...] processos normalizados para relacionar *entre si* os dados *de observação*, os dados procedentes *de entrevistas* e os dados *documentais* [...]» (Greenwood, 1963, p.334). Deve-se adotar, portanto, um processo analítico «[...] em parte ordenado e sistemático e, em parte, impressionista e intuitivo» (Greenwood, 1963, p.334).

O principal intuito deste tipo de abordagem consiste na *interpretação do caso enquanto totalidade integrada*, enquanto entidade unitária. Deste modo, exige-se que sejam identificados os fatores que contribuem para o fenómeno exatamente como está representado na realidade; que se descreva a interação destes fatores de forma a enquadrar o fenómeno numa rede de relações; que se capte a história do fenómeno como um processo em desenvolvimento e que se dê ênfase ao tema central que caracteriza a unicidade do caso. Por outras palavras, o objetivo consiste na compreensão global do fenómeno, tal como se manifesta no caso.

Com efeito, um estudo de caso acarreta severas responsabilidades e exige, acima de tudo, mais esforço por parte do investigador. Assim, «[...] o resultado final de um estudo de caso realizado de forma adequada consiste numa descrição compreensiva e integrada do caso, enquanto totalidade» (Greenwood, 1963, p.334).

Com base nestes postulados, o estudo de caso é entendido como uma metodologia ou como a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Propõe-se indagar sobre um caso específico, bem delimitado, contextualizado tanto a nível histórico, como a nível espacial para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações.

Neste sentido, o objeto de análise pode ser qualquer elemento ao nível da realidade social, como seja um indivíduo, um determinado grupo social, uma comunidade, uma associação, uma organização burocrática, um processo, uma instituição, um acontecimento, ou até uma cultura (uma comunidade primitiva, por exemplo). Por outro lado, com base nos objetivos da investigação, o estudo de caso pode ser classificado de particular, quando procura compreender melhor um caso particular em si, nos seus múltiplos aspetos intrínsecos; instrumental, quando se examina um caso para se compreender melhor outra questão, sendo que, neste caso, o método de estudo de caso serve de instrumento para pesquisas posteriores; e coletivo, quando o estudo abarca outros casos instrumentais inerentes, em que a finalidade última tem que ver com o aumento do leque de compreensão ou com a teorização sobre um conjunto ainda maior de casos. Os investigadores devem, a partir desta categorização, procurar o que é comum e particular em cada caso, sendo que o produto final resulta de um ou mais dos

seguintes aspetos: a natureza e o histórico do caso, o contexto em que se insere e outros casos pelos quais é reconhecido.

O que torna, portanto, um estudo de caso exemplar é «[...] ser significativo, completo, considerar perspectivas alternativas, apresentar evidências suficientes e ser elaborado de uma maneira atraente» (Ventura, 2007, p.385).

Todo o tipo de pesquisa segue um determinado roteiro. Ora, o estudo de caso é organizado com base em questões que se referem ao *como* e ao *porquê* da investigação. Para isso, a revisão do estado da arte revela-se uma tarefa crucial, na medida em que permite fazer comparações com outros casos análogos e procurar fundamentação teórica. A argumentação permite avaliar as opções tomadas (como se desenvolve o caso), desde a elaboração dos objetivos (por que estudar o caso) até as conclusões (o que se aprendeu com o estudo do caso).

Segundo Gil (1995), o método de estudo não obedece a uma determinada estrutura, pelo que é possível derivar quatro fases durante a sua execução: a) delimitação do objeto de estudo; b) a recolha de dados; c) a seleção, análise e interpretação dos dados; e a d) elaboração do relatório. A primeira fase define-se pela simples delimitação da unidade de análise que constitui o caso. Por vezes, os casos não são selecionados mediante critérios estatísticos e, por isso mesmo, devem ser adotadas algumas opções: procurar casos típicos, selecionar casos extremos (para fornecer uma ideia dos limites dentro dos quais as variáveis podem oscilar) e encontrar casos atípicos (por oposição, pode-se conhecer as pautas dos casos típicos e as possíveis causas dos desvios).

A segunda fase tem que ver com a recolha de dados propriamente dita, em que, regra geral, se recorre a vários procedimentos quantitativos e qualitativos: observação, análise de documentos, entrevista formal ou informal, história de vida, aplicação de inquérito por questionário, levantamentos de dados, análise de conteúdo, etc.

A terceira fase prende-se com a seleção, análise e interpretação dos dados. A seleção dos dados deve considerar os objetivos da investigação, os seus limites e todo um sistema de referências para avaliar a pertinência dos dados. O investigador deve definir previamente o seu plano de análise e considerar eventuais limitações dos dados obtidos, mormente no que concerne à qualidade da amostra, uma vez que se estamos perante uma boa amostra, possuímos uma base racional para proceder a generalizações a partir dos dados. Em caso contrário, a apresentação dos dados deve seguir a terminologia das probabilidades.

A quarta fase é consiste na elaboração dos relatórios parciais e finais. Nesta etapa final, deve-se fazer referência ao modo como os dados foram recolhidos, à teoria que enformou a

categorização dos mesmos, da mesma forma que se deve aludir à validade e à fidedignidade dos dados obtidos.

Relativamente à aplicabilidade do estudo de caso, as respostas são várias, mas há consenso quanto à sua variedade de situações a abordar. Este tipo de método revela-se de capital importância em investigações de fenómenos com uma diversidade de fatores e relacionamentos diretamente observáveis. Por outro lado, os estudos de caso também têm grande utilidade nas pesquisas exploratórias, atendendo à sua flexibilidade. São úteis também na exploração de novos processos ou comportamentos, na medida em que desempenham a importante função de gerar hipóteses e construir teorias.

Neste sentido, os estudos de caso apresentam algumas vantagens, a saber: o investigador tem a possibilidade de se focar num caso ou situação particulares e de identificar eventuais processos interativos em curso, não descurando as especificidades e características únicas que as próprias organizações possuem. Paralelamente a outros tipos de investigação, nos estudos de caso, a recolha de dados processa-se de forma sistemática; a relação de variáveis é estudada e o estudo é arquitetado de forma metódica. Por outro lado, atendendo à flexibilidade do seu planeamento, propiciam novas descobertas; dão especial relevo à multiplicidade de dimensões de um fenómeno, focalizando-o como um todo e apresentam simplicidade nos procedimentos; além disso, permitem uma análise em profundidade dos processos e das relações entre eles.

Porém, possui também algumas limitações. A principal tem que ver com a dificuldade na generalização dos resultados obtidos. É exatamente por isto que se deve ter sempre presente que, embora o estudo de caso se processe de forma relativamente simples, pode exigir do pesquisador muita atenção e cuidado, atendendo à sua envolvimento na própria investigação.

A este propósito surgem algumas opiniões críticas acerca deste método, pelo que a argumentação dos críticos dos estudos de caso tem que ver com o risco de o investigador apresentar uma falsa certeza das suas conclusões e possuir a crença em falsas evidências. Com efeito, a veracidade dos dados, da categorização e da análise realizada fica comprometida. Assim, a recomendação para eliminar todo este tipo de interferências passa pela elaboração de um plano de estudo de caso que previna prováveis equívocos subjetivos.

Segundo Ventura, há, ainda, um outro equívoco relativo à aplicação dos estudos de caso. «Trata-se do entendimento de que, por utilizar uma ou poucas unidades, representa uma pesquisa muito fácil de ser realizada. Essa afirmação simplifica o nível de complexidade envolvido nessa modalidade de pesquisa e o rigor científico necessário ao seu planeamento, análise e interpretação» (Ventura, 2007, p.386).

O método de estudo de caso fundamenta-se, então, numa metodologia qualitativa e é uma estratégia de investigação que assenta na compreensão da dinâmica que existe numa dada situação que, neste contexto, é o Município de Vila Nova de Gaia. Pelo que é, então, possível, com este tipo de abordagem, obter uma perspetiva interna do objeto em análise.

Este método exige a apresentação rigorosa dos dados empíricos, o que constitui, por isso mesmo, um tipo de investigação muito particular, na medida em que «[...] um estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenómeno contemporâneo no seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes» (Yin, 2001, p.13).

O método de estudo de caso manifesta-se de capital importância em contextos de descoberta e em situações cujo objetivo tem que ver com a análise de processos de mudança, uma vez que possibilita uma melhor apreciação e interpretação do objeto de estudo e, acima de tudo, permite a compreensão de fenómenos sociais altamente complexos.

O estudo de caso, ao definir-se como uma investigação empírica, implica o recurso recorrente a um raciocínio de carácter mais indutivo, da mesma forma que depende, em boa parte, do trabalho realizado no terreno propriamente dito e de fontes documentais. Deste modo, a observação participante revela-se como uma boa técnica para compreender o fenómeno em análise, na medida em que permite recolher a mais variada informação e possibilita a compreensão de alguns comportamentos eventualmente menosprezados em contexto de entrevista. Ao assentar numa observação visual, a sua mais-valia vai no sentido de se entender «[...] os comportamentos no momento em que eles se produzem e em si mesmos, sem a mediação de um documento ou de um testemunho» (Champenhoudt e Quivy, 2005, p.196).

Neste tipo de abordagem, as técnicas utilizadas com mais frequência são a observação (in)diretiva ou participante e as entrevistas. Porém, isto não invalida o recurso a outro tipo de métodos, uma vez que as técnicas de recolha de informação selecionadas devem ser as que melhor se adequam ao(s) objetivo(s) da pesquisa. Nenhum método deve, na realidade, ser excluído. Nenhuma abordagem depende apenas de um só método, da mesma forma que não exclui se determinado método apenas por ser *quantitativo*, *qualitativo* ou designado por *estudo de caso* ou *investigação-ação*. Estas noções têm que ver com a *flexibilidade metodológica*, como já tivemos oportunidade de ver.

Os estudos de caso podem combinar uma variedade de técnicas, incluindo técnicas quantitativas. O que nos parece relevante, porém, é que os métodos selecionados permitam operacionalizar técnicas que respondam ao objetivo da pesquisa. Assim, apesar da nossa

investigação se tratar de um estudo de caso, as principais técnicas que usámos são a observação participante e a análise documental.

Ora, a observação participante revelou-se, durante a nossa investigação, uma técnica de capital importância, na medida em que, ao longo da realização do estágio, nos permitiu perceber as principais dinâmicas do Município, colocando-nos perante de «[...] como as coisas de facto acontecem ou funcionam» (Flick, 2005, p.137). Paralelamente, possibilitou-nos retirar algumas ilações complementares aos documentos e dados analisados, assim como à teoria existente.

A observação participante é uma técnica utilizada em qualquer tipo de pesquisa social em que o investigador partilha, na medida em que as circunstâncias o permitam, as atividades, ocasiões, os interesses e os afetos de um grupo de pessoas ou de uma comunidade (Anguera, 1985). Deste modo, pode ser considerada como uma técnica composta, uma vez que o observador não se limita a fazer observação. Deve, também, socorrer-se de técnicas de entrevista com graus de formalidade diferentes.

O seu principal objetivo tem que ver com a extração dos significados e das experiências subjetivas dos próprios intervenientes no processo de interação social. O observador, ao integrar-se num grupo ou comunidade que, à partida, lhe é estranho, tem de enfrentar todo um processo de “ressocialização” (Anguera, 1955), o que o obriga a adotar outra postura, a adquirir outras linguagens e a representar novos papéis. Com efeito, toda esta representação poderá acarretar alguns problemas, como é o caso da objetividade científica. Por outras palavras, o investigador encontra-se numa posição ambivalente. Se, por um lado, é necessário adotar um espírito crítico, deve-se, por outro, evidenciar uma atitude de isenção científica que não comprometa o desenrolar da investigação.

Tendo por base os objetivos estipulados para a investigação, a observação participante possibilita diferentes níveis de integração no grupo observado e de sistematização dos procedimentos de recolha de informação. Assim sendo, esta técnica adequa-se particularmente a fenómenos ou grupos de reduzida dimensão, pouco conhecidos e/ou pouco visíveis. Porém, atendendo às suas características, a observação participante apresenta algumas desvantagens, a saber: o risco permanente do investigador resvalar para a subjetividade, devido ao seu envolvimento pessoal com o objeto de estudo, por um lado; e a possibilidade da sua presença perturbar o normal funcionamento da interação social, por outro (Burgess, 1995). Isto é, assiste-se à incongruência na definição do papel que o investigador deve assumir, por um lado, e dos meios que deve adotar para se inserir no campo de análise, por outro. Deparamo-nos com a

possibilidade de o observador influenciar o campo e ter sempre subjacente a noção de que «[...] o acto de observar acaba sempre por influenciar os observados» (Flick, 2005, p.141).

Porém, a análise documental foi, talvez, a técnica primordial em todo o processo de investigação, em particular no que concerne à leitura e interpretação de artigos e legislação relativos à avaliação do desempenho (meio através do qual nos foi possível desenvolver competências técnicas necessárias) e à análise de documentos internos, tais como o Regulamento Interno do Município e as normas internas. Para além disso, para um melhor discernimento das políticas, práticas e aspetos técnicos, a nossa pesquisa enveredou também por uma abordagem aos dados relativos às avaliações de desempenho, bem como aos balanços sociais.

A análise documental define-se pela pesquisa de documentos sobre um determinado tema, em que impera uma valorização do documento, considerando-o até dotado de uma objetividade necessária para a execução da investigação em causa. Pode ser utilizada como uma forma suplementar à informação que o investigador já possui, obtida através de outras técnicas de pesquisa, mas também é frequentemente encarada como um método de pesquisa central de um projeto.

Ora, este tipo de análise apresenta vantagens e desvantagens. A primeira vantagem tem que ver com o simples facto de não existir um processo de saturação da população estudada com a aplicação de inquéritos por questionário ou entrevistas; a segunda dá conta da ausência de qualquer tipo de custo para o investigador; e a terceira traduz-se na adoção de uma perspetiva mais global do fenómeno. Por outro lado, a limitação prende-se essencialmente com o difícil acesso a determinados documentos (sigilosos até) e, em algumas pesquisas, uma boa parte dos materiais a que tivemos acesso revelaram-se insuficientes ou desnecessários.

A natureza desta investigação coloca-nos, desde logo, perante um obstáculo: generalização de resultados. Por se tratar de um estudo de caso, temos a perfeita noção de que não nos é permitido proceder a qualquer tipo de generalizações a partir dos resultados. Por isso mesmo, não ambicionávamos proceder a tal tarefa, mas antes explorar uma realidade (que nos era alheia) específica, com características particulares. Com efeito, ficámo-nos pela compreensão do processo de avaliação do desempenho e pela implementação de determinadas práticas de gestão na administração pública.



### **3.2 A instituição do estágio**

O estágio por nós realizado concretizou-se numa autarquia local que se encontra na região norte do país, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia. Segundo os dados do último Censo à população, em 2011, o Município contava com uma população de 302 295 residentes, distribuídos por 114 328 famílias, 142 364 alojamentos, 65 088 edifícios, tudo isto inserido num total de 14 freguesias.

O Município possui diversos serviços autárquicos, a saber: ação social, ambiente, arquivo municipal, cultura, desporto, educação, habitação, juventude, projetos municipais, obras municipais, obras, saúde, segurança e urbanismo. Para além disso, possui duas empresas municipais: a InovaGaia e a Gaiurb, Urbanismo e Habitação, EM.

A estrutura interna da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia divide-se pelas seguintes direções: Direção Municipal de Administração e Finanças, Direção Municipal de Assuntos Jurídicos, Direção Municipal de Gestão e Obras no Espaço Público, Direção Municipal de Educação e Coesão Social, Direção Municipal do Urbanismo e Ambiente e Comando de Bombeiros Sapadores. Estas direções subdividem-se em Departamentos Municipais e estes, por sua vez, em Divisões Municipais e Gabinetes vários.

Neste sentido, a concretização deste estágio insere-se no âmbito da Divisão Municipal de Recursos Humanos e Segurança e Saúde no Trabalho, que é subordinada ao Departamento Municipal de Administração Geral que se encontra, por sua vez, integrado na Direção Municipal de Administração e Finanças. A Divisão Municipal de Recursos Humanos e Segurança e Saúde no Trabalho desenvolve uma gestão de recursos humanos orientada para um conjunto de postulados legislativos e desempenha uma variedade de funções, entre as quais as questões relativas aos vencimentos, à assiduidade, à formação profissional, à higiene e segurança no trabalho, aos procedimentos concursais e individuais, sendo que é neste último que se enquadra o tema do presente projeto de estágio, o SIADAP.

Ora, para caracterizar a autarquia propriamente dita, socorremo-nos de dados que nos foram facultados pela Chefe da Divisão Municipal de Recursos Humanos e Segurança e Saúde no Trabalho. Estes dados constam do Balanço Social anualmente realizados pelo Município.

O Balanço Social é um instrumento para todos os organismos autónomos da Administração Pública instituído pelo Decreto-Lei n.º155/92 de 28 de julho e tornado obrigatório, em 1996, para todos os serviços e organismos da Administração Pública central, regional e local que tenham um mínimo de 50 trabalhadores ao serviço, através do Decreto-Lei

n.º190/96, de 9 de outubro. Constitui uma ferramenta de capital importância no que diz respeito à informação, gestão e planeamento de Recursos Humanos.

Este revela-se um documento de extrema eficácia, que permite a qualificação dos serviços e organismos da Administração Pública que, através da caracterização do capital humano, pretende servir como um suporte de otimização e racionalização dos recursos disponíveis.

O trabalho que apresentamos decorreu da análise dos Balanços Sociais do Município de Vila Nova de Gaia. Foi-nos facultado o acesso aos Balanços Sociais desde 1997 até 2013. Porém, atendendo à densidade de dados, optamos por abordar os anos de 1997, 2005 e 2013, deixando um intervalo de oito anos entre eles.

Da consolidação, tratamento e análise estatística desenvolvidos, resultou uma sucessão de tabelas que nos permitiram caracterizar os recursos humanos do Município e apresentar uma diversidade de indicadores sociais e a sua evolução, conforme a seguir se sumariza.

Pela análise da seguinte tabela, constatamos que, a 31 de dezembro de 1997, o Município de Vila Nova de Gaia totalizava um efetivo de 1510 trabalhadores. Comparativamente, no mesmo período de 2005, verificou-se um aumento de cerca de 7% de efetivos e de 18% no ano de 2013, fixando-se nos 1626 e 1884 trabalhadores, respetivamente. Mais. Em relação às modalidades de vinculação, os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas têm vindo a reduzir ao longo dos anos analisados, sendo que, no ano de 2013, representavam 88,7% dos contratos, menos 8,1% do que em 2005 e menos 9% do que em 1997.

Nos três anos analisados, o sexo masculino é predominante no Município de Vila Nova de Gaia. Em 1997, o sexo feminino apresenta apenas 25% do total de trabalhadores, embora, nos anos de 2005 e 2013, tenha sofrido um relativo aumento, fixando-se nos 34% e 48%, respetivamente.

**Tabela 2 – Estatísticas gerais**

	1997	2005	2013
<b>Número de trabalhadores</b>	1510	1626	1844
<b>Trabalhadores com Contrato de Trabalho em Funções Públicas</b>	1476	1574	1636
<b>% de mulheres</b>	25	34	48

Através da análise do indicador da taxa de feminização<sup>3</sup> (anexo 2) constatamos uma tendência crescente dessa taxa no Município. No ano de 2013, fixou-se no 48%, valor bem díspar do ano de 1997, que registava cerca de 25%.

Através da análise da tabela 3 (anexo 3), que representa a evolução dos trabalhadores por Carreira/Cargo, verificamos que, em 1997, a carreira de assistente operacional foi a mais representativa (1012), cerca de 67% do total de trabalhadores do Município. Logo a seguir posicionam-se os assistentes técnicos (19,0%), os técnicos superiores (6,6%), os bombeiros (4,4%), os dirigentes (1,8%) e os informáticos (0,8%).

Em 2005, temos um comportamento semelhante, mantendo a mesma ordem das categorias com o maior efetivo de trabalhadores. Porém, é de salientar que as carreias gerais de assistente técnico e de técnico superior registaram um relativo aumento face ao ano de 1997, na ordem dos 18% e 52%, respetivamente. E isso comprova-se pela taxa de tecnicidade em sentido lato<sup>4</sup> que, no ano de 2005, sobe cerca de 7 pontos percentuais, fixando-se nos 14%.

Em 2013, a carreira de assistente operacional foi a que contabilizou o maior número de trabalhadores (34,6%), cerca de 35% do total de efetivos do Município. Seguem-se os assistentes técnicos (19,3%), a categoria outros (19,6%), onde estão incluídas profissões como secretário da vereação, adjunto do presidente, secretário do presidente, chefe de gabinete, encarregados e chefes, encarregado de movimento, encarregado do pessoal auxiliar, encarregado da brigada do serviço limpeza, chefe de serviços de limpeza, chefe de armazém, fiscal de obras, subsistente, fiscal municipal, educador de infância, professor, técnico de atividades de enriquecimento curricular e enfermeiro chefe, os técnicos superiores (13,3%), os bombeiros (5,1%), os polícias municipais (3,5%), os dirigentes superiores e intermédios (2,8%) e os informáticos (1,8%).

Ora, da análise destes três anos, podemos destacar como principal tendência a supremacia das carreiras gerais (Técnico Superior, Assistente Técnico e Assistente Operacional), sendo que esta última é a que contabiliza maior número de trabalhadores.

No que concerne à estrutura etária, através da análise da tabela 4 (anexo 4), constatamos que o escalão etário entre os 30 e os 44 anos contempla o maior número de trabalhadores, cerca de 57% em 1997, 48% em 2005 e 47% em 2013. O escalão compreendido entre os 45 e os 59

---

<sup>3</sup> A taxa de feminização resulta da divisão do número total de trabalhadores do sexo feminino pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

<sup>4</sup> A taxa de tecnicidade em sentido lato é o resultado da divisão da carreira de técnico superior e de especialista informático pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

anos não se distancia significativamente do anterior, pelo menos no ano de 2013, representando cerca de 43% dos profissionais.

Os trabalhadores mais jovens, com idade inferior ou igual a 29 anos, constituem aproximadamente 14% dos trabalhadores nos anos de 1997 e 2005 e 6% (105) no ano de 2013. Confirma-se, assim, uma tendência decrescente de jovens trabalhadores ao longo dos anos, o que se pode comprovar pelo indicador da taxa de emprego de jovens<sup>5</sup>, que, no ano de 1997, rondava os 6% e, no ano de 2013, nem sequer alcança um ponto percentual.

Evidencia-se, ainda, o facto de, nos três anos analisados, cerca de 4% dos profissionais terem idade igual ou superior a 60 anos, fixando-se o índice de envelhecimento em cerca 7% em 1997, 8% em 2005 e 16% em 2013.

Em 2013, a idade média global dos trabalhadores do Município de Vila Nova de Gaia era de 44 anos, confirmando-se, assim, a tendência de crescimento registada nos últimos anos (39, em 1997, e 41, em 2005).

Nos anos de 1997 e 2005, o nível de escolaridade mais representativo é o ensino básico com cerca de 78% e 59% dos trabalhadores, respetivamente, seguindo-se o ensino superior com aproximadamente 10% dos profissionais em 1997 e 18% em 2005. Já no ano de 2013, a distribuição assume um comportamento diferente. O nível de escolaridade com maior representatividade é o ensino superior, abarcando cerca de 40% dos trabalhadores, seguindo-se o ensino básico com 33%.

Na tabela 5 (anexo 5) estão condensados os níveis de escolaridade de todos os trabalhadores no ano de 2013. Como podemos constatar, o ensino básico (48%) é o nível de escolaridade predominante no sexo masculino, seguindo-se o ensino superior e o ensino secundário, representando 27% e 25% dos trabalhadores do sexo masculino, respetivamente. Pelo contrário, no sexo feminino, o nível de escolaridade com mais expressão é o ensino superior, representando cerca de 53% das trabalhadoras do Município, seguindo-se o ensino secundário (30%) e o ensino básico (17%).

Convém salientar, porém, que estes dados estatísticos não são uma mera continuidade dos outros dois anos em análise. Isto porque, em 1997, o nível de escolaridade com maior expressão era, em ambos os sexos, o ensino básico, representando cerca 84% dos homens e 62% no caso das mulheres.

Em 2005, a tendência mantém-se: o ensino básico acolhe a maior parte dos trabalhadores do sexo masculino (71%). No caso das mulheres, o ensino básico representa 37% das

---

<sup>5</sup> A taxa de emprego de jovens resulta do somatório de todos os trabalhadores com idade igual ou inferior a 24 anos dividido pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

trabalhadoras, dando ainda espaço para que o ensino secundário comece a ganhar alguma expressão, 30%.

Em consonância com estes dados estão os indicadores referentes à estrutura habilitacional (ver anexo 2). No ano de 1997, o ensino básico era, como já tivemos oportunidade de ver, predominante entre os trabalhadores e isso traduz-se na taxa de habilitação básica<sup>6</sup> que alcançou pouco mais do que os 76 pontos percentuais. A partir desse ano, foi sofrendo um progressivo decréscimo atingindo os 33,2% em 2013.

Comportamento inverso assumiram as taxas de habilitação secundária<sup>7</sup> e superior<sup>8</sup> que, no ano de 1997, registaram 10% e foram subindo até o ano de 2013, fixando-se no 27% e 40%, respetivamente.

De janeiro a dezembro de 1997, registaram-se 190 entradas (admitidos e regressados), sendo que a maior parte foi por contrato de trabalho a termo certo. Neste mesmo ano saíram 68 profissionais, sendo que o principal motivo de saída teve que ver com questões de aposentação. Assim, a taxa de admissões<sup>9</sup> ficou-se pelos 13% e a taxa de saídas<sup>10</sup> pelos 5%.

Em 2005, contabilizaram-se 29 entradas por regime de nomeação e 65 saídas por motivos de aposentação. Fixando-se, assim, a taxa de admissões nos 2% e a taxa de saídas nos 4%. Porém, em 2013, a tendência é outra. Por procedimento concursal registaram-se 524 entradas e 419 saídas por questões de caducidade. Deste modo, a taxa de admissões ficou-se pelos 28%, ao passo que a taxa de saídas fixou-se nos 23%.

O absentismo constata-se pelo somatório dos dias de ausência de todos os efetivos (com a exceção das prestações de serviços), excluindo-se as faltas por conta do período de férias.

Ora, em 1997, contabilizaram-se 42 234 dias de ausência, sendo que as principais causas tiveram que ver com motivos de doença (60%) e outras situações (25%). Nesta categoria incluem-se as comissões gratuitas de serviços, ações de formação, atividade sindical, faltas para prestação de provas de concurso público, doações de sangue, autarcas a tempo parcial, consultas médicas, entre outras situações. Em 2005, registaram-se 44 519 dias de ausência, pelo que as principais causas ficaram a dever-se a motivos de doença (60%) e proteção na paternidade (5%).

---

<sup>6</sup> A taxa de habilitação básica resulta do somatório do número de trabalhadores com o 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade dividido pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

<sup>7</sup> A taxa de habilitação secundária é o resultado do somatório do número de trabalhadores com o 11.º e 12.º anos de escolaridade dividido pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

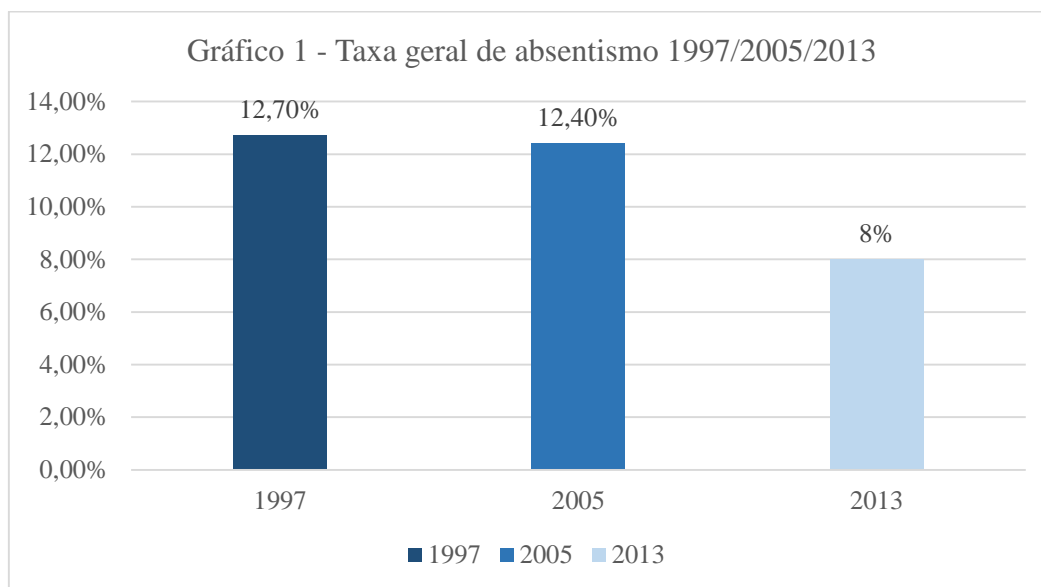
<sup>8</sup> A taxa de habilitação superior resulta do somatório do número de trabalhadores com habilitação superior (bacharelato, licenciatura, mestrado, doutoramento) dividido pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

<sup>9</sup> A taxa de admissões é o resultado do número de trabalhadores entrados (admitidos e regressados), dividido pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

<sup>10</sup> A taxa de saídas resulta do número de trabalhadores saídos, dividido pelo número total de trabalhadores, multiplicado por 100.

Já em 2013, foram contabilizados 33 066 dias de ausência, sendo o principal motivo teve que ver com questões de doença (58%) e proteção na parentalidade (12%).

No gráfico seguinte podemos constatar, de uma forma geral, o comportamento da taxa geral de absentismo<sup>11</sup>. No ano de 1997, esta fixou-se nos 13% e nos 12% em 2005. Em 2013, sofreu um relativo decréscimo, ficando-se nos 8%.



Pela análise da tabela 6 (anexo 6), podemos constatar que, durante o ano de 1997, ocorreram 246 acidentes de trabalho, 229 em local de trabalho e 17 *in itinere*. Deste total de acidentes, todos eles resultaram em 8 581 dias perdidos por motivos de baixa.

Em relação ao ano de 2005, podemos verificar que sucederam 90 acidentes em local de trabalho e 11 acidentes *in itinere*, dos quais resultaram 3 884 dias de trabalho perdidos por motivos de baixa.

Em 2013, contabilizaram-se no total 121 acidentes de trabalho, apesar de ser um registo superior ao ano de 2005, o número de dias perdidos por motivo de baixa foi bem inferior, 1 960.

Na tabela 7 (em anexo 7) podemos verificar que, em 1997, ocorreram 64 participações em ações de formação externas, tendo sido despendidas 1 520 horas. Em 2005, foram contabilizadas 858 participações em ações de formação, distribuídas por 69 174 horas. A maioria dos trabalhadores (72%) participou em ações internas e 28% em ações externas. Já em

<sup>11</sup> A taxa geral de absentismo é calculada através da divisão do número total de dias de ausência pelo total anual de dias trabalháveis (TADT), multiplicado por 100. O TADT é igual a: [(52 semanas x 5 dias) – (13 dias feriados + 27 dias férias)] x total de trabalhadores (exceto os prestadores de serviços).

2013, assistimos a uma redução drástica de participações em ações de formação, 337 num total de 7 917 horas. Deste total de participações, 66% foram ações internas e 34% ações externas.

Pela análise do painel de indicadores (anexo 2), podemos constatar que o pico da taxa geral de participação em ações de formação<sup>12</sup> foi, no ano de 2005, registando cerca de 53%. Em relação à despesa média por hora de formação esta é mais alta em 2013, despendendo-se, em média, cerca de 78,5€ por cada hora de formação.

### **3.3 Descrição e análise crítica das atividades desenvolvidas no decorrer do estágio**

Na nossa opinião, a realização de um estágio curricular deste calibre deve-se pautar pela execução de atividades de natureza profissional, ao mesmo tempo que coloca em prática os conhecimentos e competências assimilados durante a formação académica. Esta foi, talvez, a principal dificuldade com que nos deparamos, na medida em que todas as atividades desenvolvidas nas autarquias locais se regem por disposições legais de carácter obrigatório, pelo que não nos foi possível socorrer dos conhecimentos aprendidos de forma plena.

Já era do nosso entendimento que, ao ingressar no mundo da administração pública, nos iríamos confrontar com novas situações, novos conhecimentos, novas terminologias, novas competências. Com efeito, as atividades desenvolvidas durante o período de estágio resultaram das necessidades da autarquia, estabelecendo, sempre que possível, o paralelo com os objetivos inerentes à nossa investigação.

Neste sentido, as atividades executadas durante o período de estágio foram delineadas pela Chefe da Divisão Municipal de Recursos Humanos e Segurança e Saúde no Trabalho, que desenvolve uma gestão de recursos humanos orientada por um conjunto de postulados legislativos.

Assim, as principais tarefas que desempenhamos durante o estágio foram: 1) análise de toda a legislação relativa ao Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, incluindo leis, decretos-lei, decretos regulamentares, despachos normativos e portarias; 2) esquematização de todos os procedimentos inerentes ao processo de avaliação de desempenho de unidades orgânicas, incluindo prazos e legislação aplicável; 3) levantamento e análise de todo o processo de avaliação em termos de SIADAP 2 e 3, no ano de 2012; 4) elaboração de um relatório com as principais lacunas encontradas no processo de

---

<sup>12</sup> A taxa geral de participação em ações de formação resulta da divisão do número de participantes em ações de formação pelo total de trabalhadores, multiplicado por 100.

avaliação; 5) apresentação de uma proposta de melhoria em termos de SIADAP 1, 2 e 3 e 6) análise estatística dos dados relativos aos Balanços Sociais referentes aos anos de 1997, 2005 e 2013.

Esta experiência de estágio, com a duração de aproximadamente três meses e meio, teve várias fases. No período que antecedeu o início desta jornada, imperava uma certa insegurança relativamente a tudo; desde a inserção ao clima organizacional até à aplicação dos conhecimentos que nos foram incutidos durante o percurso académico. Porém, não foi o que sucedeu, pelo menos em parte. A adaptação ao ambiente da organização não correu da forma que esperávamos. Os colegas de trabalho, em geral, foram acessíveis e mostraram-se profundamente prestáveis no esclarecimento de qualquer dúvida que, entretanto, ia surgindo. Já a aplicação das principais noções adquiridas durante a nossa formação não ocorreu na sua plenitude, por várias ordens de razão.

As primeiras semanas de qualquer tipo de estágio, regra geral, correspondem à adaptação à própria organização (colegas e dinâmicas de trabalho). A experiência de um estágio desta natureza correspondeu, na nossa opinião, a uma forma distinta de nos inserirmos no terreno, na medida em que a equipa de trabalho já estava formada, o que exigiu, por si só, um esforço ainda maior para nos integrarmos totalmente, tanto ao nível de envolvimento, como a adaptação ao ambiente.

Por outro lado, temos as noções pré-concebidas do senso comum. De acordo com o Código Deontológico da Associação Portuguesa de Sociologia, «[...] os sociólogos devem procurar conseguir a maior objectividade possível na análise da realidade social. Trata-se, não de considerar a produção de conhecimento sociológico como socialmente neutra, mas de evitar distorções deliberadas [...]» (Código Deontológico, 1992, p.8). Deste modo, imperou em nós uma luta constante pela negação daquelas ideias.

É do nosso entendimento que a inserção no contexto profissional se deve pautar pela execução de atividades de cariz profissional, que se repercute, por sua vez, na aplicação dos conhecimentos e competências adquiridos durante a nossa formação académica.

Assim, algumas das atividades levadas a cabo conduziram à nossa entrada num processo de discência distinto do que vigora no nosso curso (Licenciatura e Mestrado), sendo que a principal razão tem que ver com a natureza de atuação da instituição do estágio, um organismo público da administração local. Com efeito, tivemos acesso a todo o tipo de documentação e instrumentos que se assumiram de capital importância na deliberação de dúvidas e problemas que, entretanto, foram surgindo durante a execução do estágio.



Assim, a execução daquelas atividades foi acompanhada por um processo de aprendizagem contínuo que culminou na aquisição de toda uma experiência de terreno que até então nos era completamente desconhecida, estabelecendo, sempre que possível, um paralelismo com os conhecimentos aprendidos em contexto académico, o que nem sempre foi possível. Desta inabilidade afluíam incertezas várias e, de certa forma, alguma inexperiência profissional. Todavia, o contacto permanente com a realidade autárquica foi-nos dotando de outro tipo de capacidade analítica e, ao mesmo tempo, foi-nos fornecendo instrumentos cada vez mais eficazes na deliberação de problemas.

Toda esta partilha constante implica o aprofundamento de algumas noções concetuais e a superação de eventuais obstáculos, tendo sempre presente, que nós, enquanto aprendizes de sociólogos, não devemos assimilar tudo aquilo que nos aparece, tal como observamos. É nossa missão filtrar todos os dados/resultados provenientes das mais variadas fontes, sob pena de evitarmos a promiscuidade entre o campo científico e o senso comum.

De um modo geral, consideramos que esta experiência se tornou bastante enriquecedora, por razões várias, desde os conhecimentos e competências que nos foram transmitidos, até à interação com novas pessoas, novas situações, novos problemas, toda uma nova realidade que até então nos era completamente desconhecida. Todo este universo permitiu-nos, assim, adotar uma postura mais profissional, o que, só por si, representa uma mais-valia e um complemento à formação académica.

### **3.4 Reflexão sobre os problemas teórico-metodológicos e de natureza organizacional no desempenho das atividades profissionais**

Neste ponto serão apresentados alguns *handicaps* de natureza organizacional com que nos fomos deparando durante a realização do estágio. Importa recordar que a vida organizacional da autarquia e tudo o que é desenvolvido no seu seio é regulado por disposições legais e influenciado pela conjuntura económica e social, o que, de certo modo, condiciona algumas das atividades previamente planificadas. Por outro lado, o facto de se tratar de um estudo de caso impede, desde logo, que se façam generalizações a partir das conclusões do presente estudo para o conjunto dos organismos estatais e para a Administração Pública em geral.

Neste sentido, apesar de esta experiência ter corrido relativamente bem, não podemos deixar de levantar algumas dificuldades com que nos fomos deparando. Logo no início,

deparamo-nos com a inexistência de todo processo de avaliação referente às unidades orgânicas, o SIADAP 1. Segundo a informação que nos foi transmitida, esta ausência em termos de SIADAP 1 deve-se, essencialmente, à sua aplicação desnecessária e a todo o processo burocrático envolvente, não trazendo, por isso mesmo, quaisquer tipos benefícios para as próprias unidades orgânicas. Tentamos, na medida do possível, inverter essa situação, uma vez que um dos nossos objetivos passava pela análise crítica da aplicação do SIADAP 1 e apresentação de uma eventual proposta de melhoria.

Neste seguimento, o SIADAP acarreta algumas condicionantes, como é o caso das questões temporais e os aspetos burocráticos. Porém, esta nova forma de avaliação circunscreve-se numa nova cultura de gestão dos recursos humanos, onde impera uma lógica de dissipação de todas as burocracias centralizadas.

Ora, o SIADAP 1 ao definir-se, como já tivemos oportunidade de ver, pela avaliação do desempenho das unidades orgânicas, obriga à elaboração de um Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), em que devem constar os seguintes elementos: a missão das unidades orgânicas; os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação; os meios disponíveis, sinteticamente referidos; o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos; a identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas e a avaliação final do desempenho do serviço. Neste sentido, solicitamos, junto de todos os chefes de divisão (leia-se, neste caso, unidades orgânicas), a colaboração nesta investigação, pelo que apenas obtivemos a resposta (positiva) por parte de um chefe de divisão. Alteramos a estratégia de abordagem em relação aos demais chefes, mas sem sucesso. Não se mostraram recetivos. Optámos, assim, por olvidar todo o processo de SIADAP 1 e concentrar os nossos esforços no SIADAP 2 e 3.

Outro obstáculo com que nos deparamos teve que ver com a recolha de dados. Estes, por serem de foro privado e ao fazerem parte da informação interna do município, não nos podiam ser facultados. Deparamo-nos, assim, com a dificuldade de acesso direto a determinados dados, como sejam os objetivos e indicadores definidos em sede SIADAP 2 e 3 e os planos de atividades das unidades orgânicas. Este *handicap* comprometeu, de certa forma, o progresso e aprofundamento da nossa investigação.

Por outro lado, este sistema de avaliação do desempenho depara-se, na nossa opinião, com alguns constrangimentos na sua implementação. São eles: uma grande mobilização de recursos para a construção e verificação dos objetivos e para a análise de todo o tipo de informações que lhes estão subjacente; a dificuldade em estabelecer objetivos verificáveis nas

unidades orgânicas, dada a sua intangibilidade; a dificuldade em definir objetivos individuais a partir do desdobramento dos objetivos dos serviços devido à existência de várias hierarquias, a que se associam outros tipos de órgãos de decisão.

Neste seguimento, todo o método de avaliação por objetivos torna-se, na nossa perspetiva, desajustado, falacioso e pouco consistente se os objetivos individuais não se enquadrarem nos objetivos das unidades orgânicas/dos serviços, da instituição e na estratégia organizacional em geral. Por outro, existe a possibilidade de se negligenciarem aspetos qualitativos ligados ao desempenho, o que poderá levar à descridibilização de todo o processo avaliativo e à possibilidade de o sistema, ao ser implementado, não garanta alguma comparabilidade e homogeneidade nos graus de exigência associados aos objetivos e indicadores.

Por fim, ao assumirmos o cunho de estagiário, sentíamos que estávamos em constante avaliação, o que, por vezes, nos levava a hesitar em muitas situações. Porém, apesar de tudo, permanece uma marca positiva desta experiência. A realização deste estágio permitiu-nos compreender na sua plenitude as dinâmicas subjacentes à avaliação do desempenho no meio autárquico que até então apenas tínhamos conhecimento através da revisão do estado da arte. E, mais do que estar na organização, fomos, ao longo do tempo, fazendo parte dela, pelo que tivemos a possibilidade de lidar com questões cruciais que contribuíram, em muito, para a prossecução do objetivo final.

### **3.5 SIADAP na autarquia – Resultados**

A primeira geração do SIADAP iniciou-se com a publicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que criou o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP, que mais tarde veio a ser regulamentada para as Autarquias Locais, através do Decreto-Regulamentar 6/2009. Este sistema integra a avaliação de desempenho dos trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos que dependem diretamente da administração do Estado e dos institutos públicos. Posteriormente, com a publicação da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, e pelo Decreto-Regulamentar n.º18/2009, de 4 de setembro, o SIADAP foi alvo de alterações e passou a ser enquadrado no âmbito das Autarquias Locais.

O SIADAP «[...] assenta numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos. Neste sentido, na avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores

assumem um papel central os resultados obtidos em relação aos objetivos previamente fixados. Os resultados devem ser medidos mediante indicadores previamente fixados que permitam, entre outros, a transparência e imparcialidade e a prevenção da discricionariedade» (DGAEP).

O SIADAP define-se pela existência de três subsistemas: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, designado de SIADAP 1; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, denominado de SIADAP 2; e o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente apelidado de SIADAP 3. Estes três subsistemas articulam-se com os objetivos estipulados do sistema de planeamento, os objetivos do ciclo de gestão autárquica, os objetivos das unidades orgânicas, os objetivos definidos na carta de missão dos dirigentes superiores e os objetivos fixados aos dirigentes intermédios e colaboradores. Cada um destes subsistemas tem, na sua base, diferentes práticas de avaliação.

Ora, no ano de 2012, o universo de trabalhadores do município era de 1642<sup>13</sup>. No que diz respeito ao subsistema SIADAP 1, que avalia o desempenho dos serviços, ou seja, as unidades orgânicas dependentes diretamente dos membros do órgão executivo, averiguamos que as 14 unidades orgânicas, nas quais se incluem as Direções Municipais, os Departamentos Municipais, as Unidades Orgânicas Flexíveis e as Equipas Multidisciplinares, obtiveram a classificação de bom.

No que diz respeito ao subsistema SIADAP 2, que avalia o desempenho dos dirigentes superiores e intermédios, apenas consultamos as cartas de missão – elemento avaliativo dos primeiros – e constatamos que, de um modo geral, as principais lacunas encontradas têm que ver com a definição dos objetivos quantificados (de eficácia, de eficiência e de qualidade), com a ausência de indicadores de desempenho para esses mesmos objetivos e com os recursos necessários. Se, por um lado, verificamos uma amálgama entre os objetivos e os indicadores, não nos sendo perceptível diferenciar uns e outros, por outro, constatamos que a informação relativa aos recursos necessários era insuficiente. No que concerne aos dirigentes intermédios, não dispomos de qualquer componente de avaliação.

---

<sup>13</sup> Os trabalhadores estavam distribuídos pelas seguintes unidades orgânicas: Presidência/Vereação, Departamento Municipal da Polícia, Departamento Municipal de Sistemas de Informação, Direção Municipal da Presidência e da Sustentabilidade Ambiental, Direção Municipal de Informação, Direção Municipal de Administração e Finanças, Direção Municipal de Assuntos Jurídicos, Direção Municipal de Vias Municipais e Mobilidade, Direção Municipal de Educação, Direção Municipal de Urbanismo, Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil, Direção de Ação Social e Qualidade de Vida, Direção Municipal de Equipamentos Municipais, Trabalhadores nos Agrupamentos e Trabalhadores nas Empresas Municipais. Neste sistema havia um total de oito carreiras profissionais distintas (Diretor Municipal, Diretor de Departamento Municipal, Chefe de Divisão Municipal, Dirigente Intermédio Grau III ou inferior, Coordenador Técnico, Chefe de Equipa Multidisciplinar, Técnico Superior, Assistente Técnico, Assistente Operacional, Informática, Bombeiros, Polícia Municipal, Fiscal Municipal, outras carreiras não revistas ou subsistentes).

Relativamente à avaliação propriamente dita, verificamos que, no ano de 2012, 27 dirigentes foram classificados com o desempenho relevante e 48 com o desempenho adequado. Para resultados mais pormenorizados, poderemos consultar a tabela a seguinte.

**Tabela 8 – Contabilização dos desempenhos dos Dirigentes**

Carreiras e categorias	Níveis de desempenho							Total
	Excelente	Relevante	Adequado	Inadequado	Insuficiente	Não avaliado com justificação	Não avaliado sem justificação	
Diretor Municipal	-	10 100%	-	-	-	-	-	10
Diretor de Departamento Municipal	-	8 42%	11 58%	-	-	-	-	19
Chefe de Divisão Municipal	-	4 17%	20 83%	-	-	-	-	24
Dirigente Intermédio Grau III ou inferior	-	-	-	-	-	-	-	0
Coordenador Técnico	-	5 25%	15 75%	-	-	-	-	20
Chefe de Equipa Multidisciplinar	-	-	2 100%	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	-	27	48	-	-	-	-	75

No que diz respeito ao subsistema SIADAP 3, que avalia os trabalhadores, os parâmetros de avaliação são os resultados e as competências. Os primeiros são alcançados através da prossecução dos objetivos individuais em comunhão com os objetivos da unidade orgânica de que dependem, sendo que estes podem assumir a forma de objetivos: de produção de bens e atos ou prestação de serviços; de qualidade, direcionada para a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores; de eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento; e de aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador.

O outro parâmetro de avaliação diz respeito às competências que pretendem avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais mobilizados no exercício de uma função. A prática comum é que não se deve estipular um número de competências inferior a cinco, sendo que a sua avaliação obedece a seguinte escala: competência demonstrada a um nível elevado, a que corresponde uma pontuação de 5; competência demonstrada, a que é

atribuída uma classificação de 3 pontos, e competência não demonstrada ou inexistente, correspondente à pontuação de 1.

Porém, pela informação de que dispomos, foram estipuladas as competências para as seguintes carreiras: assistente operacional, assistente técnico e técnico superior, não tendo nós acesso aos resultados obtidos na prossecução dos objetivos individuais em consonância com os da unidade orgânica a que estão adstritos. Assim, para a carreira de assistente operacional, foram definidas as seguintes competências: conhecimentos e experiência, realização e orientação para os resultados, adaptação e melhoria contínua, trabalho de equipa e cooperação e responsabilidade e compromisso com o serviço. Para a carreira de assistente técnico, as seguintes competências: conhecimentos e experiência, organização e método de trabalho, adaptação e melhoria contínua, trabalho de equipa e cooperação e responsabilidade e compromisso com o serviço. Para a carreira de técnico superior, foram definidas as seguintes competências: conhecimentos especializados e experiência, orientação para resultados, adaptação e melhoria contínua, planeamento e organização, trabalho de equipa e cooperação, responsabilidade e compromisso com o serviço. Note-se que estas competências foram definidas para cada carreira, podendo, contudo, os respetivos avaliadores definir, para além destas, outras que considerem adequadas às funções.

Deste modo, consultando os dados de que dispomos, constatamos que 3,8% trabalhadores obtiveram a classificação de excelente, 20,1%, a classificação de relevante, 72% a classificação de adequado e 4,1% não foram avaliados, mas detêm uma justificação que tem que ver ou com o facto de a relação jurídica de emprego público não ter alcançado 6 meses, ou com o facto de, tendo, pelo menos, 6 meses, não possuírem o correspondente tempo de serviço efetivo. Para resultados mais pormenorizados, deveremos consultar a tabela 2.

**Tabela 9 – Contabilização dos desempenhos dos trabalhadores**

Carreiras e categorias	Níveis de desempenho						Total
	Excelente	Relevante	Adequado	Inadequado	Insuficiente	Não avaliados com justificação	
Técnico Superior	15 7%	59 28%	133 62%	-	-	7 3%	214
Assistente Técnico	15 4%	95 24%	273 69%	-	-	14 3%	397
Assistente Operacional	19 3%	110 15%	550 77%	-	-	38 5%	717
Informática	2 6%	10 30%	20 61%	-	-	1 3%	32
Bombeiros	4 4%	18 18%	75 76%	-	-	2 2%	98
Polícia Municipal	1 1%	13 20%	50 76%	-	-	2 3%	66
Fiscal Municipal	-	4 17%	18 75%	-	-	2 8%	24
Outras carreiras não revistas ou subsistentes	4 21%	6 32%	9 47%	-	-	-	19
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>315</b>	<b>1128</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>64</b>	<b>1567</b>

Aquando da implementação do SIADAP, constatamos, desde logo, que há uma divisão das classificações pelas diferentes notas possíveis e vemos ainda a aplicação das quotas impostas por lei, ou seja, 25% das avaliações finais de desempenho podem ter a nota de relevantes e 5% destas podem obter a classificação de excelente.

Ora, pelos dados que consultamos, verificamos que, no Departamento Municipal de Polícia, se registaram 3 propostas para reconhecimento de mérito e excelência, pelo que foram concedidas; que, nas empresas municipais, se registaram 10 propostas para reconhecimento de mérito e excelência, pelo que foram concedidas; que, na Direção Municipal de Administração e Finanças, foram solicitadas 14 propostas de reconhecimento de mérito e excelência, pelo que só 10 é que foram atribuídas; que, na Direção Municipal de Vias Municipais e Mobilidade, foram solicitadas 13 propostas de reconhecimento de mérito e excelência, sendo que foram todas concedidas; que, na Direção Municipal de Educação, foram solicitadas 8 propostas para

reconhecimento de mérito e excelência, pelo que foram todas concedidas; que, na Direção Municipal de Equipamentos Municipais, foi apenas solicitada uma proposta para reconhecimento de mérito e excelência, pelo que foi concedida; que, na Direção Municipal de Urbanismo, foi apenas solicitada uma proposta para reconhecimento de mérito e excelência, pelo que foi concedida; que, na Direção Municipal de Ação Social e Qualidade de Vida, foi apenas solicitada uma proposta para reconhecimento de mérito e excelência, pelo que foi concedida; que, na Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil, foram solicitadas 5 propostas de reconhecimento de mérito e excelência, pelo que todas foram atribuídas.

Por fim, através dos dados de que dispomos, conseguimos perceber que, em 2012, não houve nenhuma classificação negativa, mas temos conhecimento de que houve quatro pedidos de reapreciação no âmbito do SIADAP 2 e vinte e um pedidos em sede de SIADAP 3.

### **3.6 Sugestões de intervenção**

Feito o levantamento dos principais resultados em termos de implementação do SIADAP Município, podemos revelar, desde já, que há uma consistência genérica na informação recolhida, analisada e discutida, que permite identificar fatores críticos no sistema. Assim, neste capítulo, serão apresentadas as principais lacunas que fomos encontrando ao longo de todo o processo de avaliação e, sempre que possível, as respetivas sugestões de intervenção que, do nosso ponto de vista, se revelam cruciais e enriquecedoras para a melhoria contínua do processo avaliativo da organização em que decorreu o estágio.

Importa, ainda, recordar que a vida organizacional da autarquia se define por tudo o que é desenvolvido dentro da autarquia, sendo que se encontra regido e regulado por disposições legais, por um lado, e influenciado pela conjuntura económica e social, por outro, o que condiciona, de certo modo, toda e qualquer tentativa e proposta de alteração.

A nossa primeira proposta de intervenção vai no sentido de realizar, a nível autárquico, sessões de esclarecimento ou ações de formação sobre o SIADAP, quais os seus princípios e objetivos e quais as disposições gerais de cada subsistema que o compõe. Neste sentido, independentemente do interesse para a Avaliação do Desempenho, a formação (que informa, prepara e desperta) pode desempenhar, aqui, um papel diferenciador no conhecimento do SIADAP e no envolvimento dos intervenientes.

Falamos concretamente da realização de sessões de esclarecimento, no âmbito de SIADAP 1, 2 e 3, dirigidas a todo o universo de trabalhadores do Município de Vila Nova de



Gaia: ações de formação genéricas para avaliados e avaliadores; ações de formação – definição de objetivos, indicadores de medida; e ações para conhecimento e manuseio do GeADAP<sup>14</sup>. Aqui, o fator formação tem por objetivo dotar os colaboradores com conhecimentos de base, proporcionando-lhes um equilíbrio relativamente ao nível dos conhecimentos dos avaliadores e dirigentes em geral. Com a formação, pretende-se reforçar a capacidade participativa e negocial daqueles (colaboradores) em aspetos como: poder de iniciativa (autoavaliação, avaliação e monitorização), técnicas de atuação na reunião de contratualização dos objetivos individuais e das competências e comportamentos no processo de monitorização.

Avançamos com esta medida para corrigir o desequilíbrio no que concerne ao conhecimento sobre o SIADAP e colmatar eventuais faltas de confiança que os trabalhadores depositam no SIADAP. Por outro lado, pela análise que fizemos dos documentos a que tivemos acesso, parecem, ainda, persistir dúvidas relativamente à sua aplicação. Dúvidas que têm que ver com o procedimento de avaliação propriamente dito, com os responsáveis pela avaliação, quer seja dos trabalhadores, quer seja dos diretores de departamento, coordenadores de unidades e com os ciclos de avaliação (periodicidade, prazos, etc.). A implementação incorreta deste sistema pode comprometer seriamente o desenrolar do processo de avaliação, sendo que uma das principais fragilidades tem que ver com a definição dos objetivos.

Temos a perfeita noção de que algumas daquelas dúvidas surgem a propósito das constantes alterações advindas do Orçamento de Estado e, por isso mesmo, é que se torna pertinente a realização destas sessões de esclarecimento. Por outro lado, quem as poderia administrar seria um membro que pertence à Divisão Municipal de Recursos Humanos que trate destas questões, pois, na nossa opinião, apresenta as condições necessárias para o desempenho de tal tarefa.

Assim, a implementação de um sistema de Avaliação do Desempenho como o SIADAP exige, acima de tudo, que a instituição desenvolva, previamente, todo um contexto cultural apropriado que garanta condições e procedimentos para que aquele sistema seja encarado como fiável e reconhecido como eficaz por todos os intervenientes no processo; no desenvolvimento desta cultura prévia, a formação pode assumir um papel importante.

A segunda proposta encontra-se relacionada com a primeira, mais concretamente com a Comissão Paritária. Esta assume-se como uma instância com a competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados antes da

---

<sup>14</sup> O GEADAP revela-se como a solução tecnológica que operacionaliza o SIADAP 123. Os seus principais destinatários do GEADAP são os Serviços, Dirigentes e demais Trabalhadores da Administração Pública.

homologação e é composta por quatro vogais, sendo dois representantes da Administração, designados pelo dirigente máximo do serviço, um membro do conselho coordenador da avaliação, e dois representantes dos trabalhadores por estes nomeados, através de eleições com o recurso a votos.

Ora, pela análise dos documentos a que tivemos acesso, contabilizamos 31 votos de um universo de 1642 trabalhadores e verificamos que os dois representantes dos trabalhadores são membros que pertencem à Divisão Municipal de Recursos Humanos e Segurança e Saúde no Trabalho. Neste sentido, propomos que aquando do momento de eleição destes, a atividade propriamente dita seja mais publicitada, de modo a que a taxa de respondentes seja maior.

A terceira sugestão centra-se na realização de reuniões entre avaliadores e avaliados. Pelo que soubemos, estas ocorrem (quando ocorrem) uma vez por ano, no mês de fevereiro (e, por vezes, no mês de janeiro aquando da comunicação das notas), a fim de dar a conhecer os objetivos, indicadores de medida e critérios de superação, bem como as competências a demonstrar. Ora, a nossa proposta vai no sentido de realizar reuniões entre os avaliadores e os avaliados de carácter trimestral (pelo menos). Desta forma, pretendemos um maior acompanhamento do processo e tentaríamos anular as questões que, muitas vezes, ficam por esclarecer e que, na altura da avaliação, se traduzem num não cumprimento dos objetivos. Estas reuniões seriam individuais, numa primeira fase, para não se criar pressões do grupo de trabalho e para facilitar a comunicação entre avaliado e avaliador. Deste modo, o avaliado conseguiria expor as suas dúvidas. Posteriormente, o avaliador faria uma reunião com todo o grupo de trabalho. Assim, poder-se-ia estimular o trabalho em equipa, com mais vantagens em termos de eficácia e eficiência e possibilitar um maior empenhamento dos trabalhadores na organização. Pensamos que, ao agir-se desta forma, os trabalhadores deixem de percecionar o SIADAP como algo extremamente individual. Ao procedermos deste modo, e se tentarmos controlar esta componente individualista, estaremos, consequentemente, a reduzir os conflitos entre os pares e do avaliado com o avaliador.

Aqui, a ideia é, em última instância, manter um fluxo informativo regular, com troca de opiniões entre avaliador e avaliado relativamente à evolução do processo de avaliação, de modo a: 1) permitir uma gestão mais eficaz das expectativas geradas; 2) proceder a eventuais adaptações, incluindo alteração dos objetivos e dos indicadores, através das fichas de suporte adequadas; 3) trocar informações pertinentes para o processo.

A quarta proposta tem a ver com a comunicação das notas. A comunicação revela-se como um meio indispensável à promoção do envolvimento de todos os intervenientes legalmente abrangidos no processo de avaliação, seja através da prestação de informação, seja

através do *feedback*. A revisão da literatura e o conhecimento do enquadramento legal do SIADAP levam-nos a considerar que comunicação eficaz, e em tempo, pode potenciar a transparência. Assim, a comunicação das notas proporciona aos trabalhadores mais e melhor informação, por um lado, e maior acessibilidade a esta mesma informação relativa ao processo de avaliação do desempenho, o que pode garantir aos próprios colaboradores as mais amplas possibilidades de participação permitidas por lei.

Deste modo, pelo que apuramos, a comunicação das notas processa-se, regra geral, de cima para baixo e de forma individual. Este sistema revela uma organização com um défice de participação e com pouco espaço para a iniciativa e inovação dos profissionais situados em níveis hierárquicos inferiores, com estilos de liderança com características que os aproximam mais de estilos autoritários do que de estilos consultivos/participativos.

Consideramos, desta forma, que, se a comunicação das notas for de carácter público, poderíamos extrair algumas vantagens, porque, apesar de haver mecanismos legais de contestação das notas, esta ocorre quase sempre em sede de ambiente de trabalho. As críticas ao resultado da avaliação surgem a partir do momento em que é dado conhecimento da mesma e gera-se mau ambiente de trabalho, com a consequente diminuição da motivação e da produtividade. A sugestão para a realização de uma reunião de comunicação das notas pretende reduzir algum desse ruído que ocorre após o conhecimento da nota individualmente. O avaliador poderia esclarecer os critérios que usou para as classificações.

Mais concretamente, enunciamos as seguintes medidas: 1) realizar sessões de esclarecimento para todos os colaboradores para clarificar aspetos como definição clara das hierarquias e atribuições; 2) enviar *e-mail's* a todos os intervenientes com a informação fundamental, no arranque do processo de cada ano, a alertar para a necessidade de preparação do próprio processo de avaliação; 3) organizar um fórum por departamento/unidade orgânica, onde os avaliadores que tiveram formação sejam os “palestrantes”, numa perspetiva de transferência de conhecimento àqueles que não tiveram o mesmo acesso à informação e conhecimento; e 4) organizar um debate anual, sobre SIADAP, que envolva todos os intervenientes no sistema, com convite a apresentação de críticas e sugestões.

Por fim, a premissa elementar passa pelo cumprimento do diploma legal com as necessárias adaptações à realidade institucional em questão. Esta necessidade é sentida nomeadamente nos problemas e na constatação de que a generalidade dos prazos não é cumprida, regra geral, em qualquer uma das etapas.

Além dos prazos, há etapas reiteradamente focadas que, quer por serem críticas, quer

por estarem a ser realizadas com fragilidades (como é o caso da definição de objetivos), ou não estarem a ser concretizadas de todo (de que é exemplo a monitorização de todo o procedimento avaliativo), condicionam o processo. A definição incorreta e desajustada de objetivos, por exemplo, pode enviesar toda a implementação do sistema de avaliação, desde o início, o que, a nosso ver, descredibiliza e desmotiva os demais, retraindo o envolvimento dos menos informados, formados e preparados para toda esta questão e, por isso mesmo, com menor capacidade de negociação.

Se a monitorização, que se pretende constante, não ocorrer, coloca em causa um acompanhamento indispensável à deteção de desvios e eventual reformulação de objetivos. A monitorização tende a reduzir, por um lado, a probabilidade de erros de cotação (como o “efeito de halo”) e de subjetividade e prepara, por outro, a avaliação final, facilita a comunicação entre avaliador e avaliado e antecipa potenciais conflitos, por divergência de opinião acerca do desempenho e respetiva avaliação.

Neste sentido, na nossa opinião, ao aplicar o SIADAP 2 e 3, sem implementar o SIADAP 1, o processo geral fica inacabado, uma vez que, por exemplo, o SIADAP 2, mais concretamente a avaliação dos dirigentes intermédios, tem como principais parâmetros de avaliação os resultados obtidos nos objetivos da unidade orgânica e as competências, integrando a capacidade de liderança e competências técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo. Ora, se os objetivos da unidade orgânica não foram traçados, de que forma é que se procederá à avaliação do desempenho daqueles dirigentes?

Pese embora a investigação tenha recaído apenas sobre o Município de Vila Nova de Gaia, onde se procurou conhecer a perceção da aplicação do SIADAP, podemos, desde já, reter que nos encontramos muito aquém do desejado e, acima de tudo, do que se encontra legislado no que se refere à sua aplicação na Administração Pública.

Deste modo, a principal conclusão a que chegamos prende-se com a existência de um instrumento incompleto, visto que o SIADAP só pode ser considerado como um instrumento de medição do desempenho real quando todo se encontrar devidamente implementado. Caso contrário, o processo fica pela rama.

Foi apresentado um conjunto de propostas/sugestões que, muitas vezes, não parecendo surtir nada de novo, levam-nos a dar pequenos passos que serão importantes na melhoria de um sistema que, na nossa opinião, não é de fácil execução e não reúne consensualidade na sua aplicação.

### **3.7 Avaliação global do estágio**

A realização de um estágio deverá possibilitar ao próprio estudante o desempenho de atividades de natureza profissional que impliquem os conhecimentos e competências adquiridos no decurso da sua formação em contexto académico.

Neste sentido, a execução de um estágio tem a pretensão de alcançar os seguintes objetivos: consolidação e aprofundamento dos conhecimentos e competências obtidos durante o percurso académico; aprendizagem de novos conhecimentos e competências, nomeadamente as de diagnóstico, de análise, de planeamento, de avaliação e de intervenção científica e técnica sustentadas; capacitação para a resolução de problemas emergentes em contexto organizacional; iniciação às práticas profissionais no sentido de uma pré-profissionalização.

Ora, reportando-nos concretamente à experiência de estágio por que passamos, devemos afirmar, antes de mais, que nos confrontamos com novas situações, novos conhecimentos, novas terminologias, novas competências. Contudo, as atividades desenvolvidas ao longo dos três meses e meio de período de estágio foram executadas com sucesso e atingimos, em parte, os objetivos que inicialmente nos tínhamos proposto alcançar.

Ora, devemos ressaltar que nos defrontamos com alguns obstáculos. A principal dificuldade teve que ver com a aplicação dos conhecimentos e competências que nos foram transmitidos durante a nossa formação. Isto porque todas as atividades desenvolvidas nas autarquias locais se regem por disposições legais de carácter obrigatório, pelo que não nos foi possível socorrer e utilizar todos os conhecimentos e competências aprendidos de forma plena.

Paralelamente, executamos outro tipo de atividades que em nada tinham que ver com a nossa formação académica, mas que em muito contribuíram para o nosso enriquecimento. Com o desempenho de tais atividades, foi-nos, então, possível adquirir e desenvolver novos conhecimentos e competências, obtendo, assim, uma visão mais alargada daquilo que representa o universo da Administração Pública. O contacto permanente com a realidade autárquica foi-nos dotando de outro tipo de capacidade analítica e, ao mesmo tempo, foi-nos fornecendo de instrumentos cada vez mais eficazes na deliberação de problemas. Neste sentido, todo este processo de aprendizagem contínua possibilitou-nos, de um modo geral, a compreensão de muitas das dinâmicas inerentes ao sistema de avaliação que vigora na administração pública.

A nossa inserção neste tipo de contexto profissional representou, sem dúvida alguma, um complemento à nossa formação académica e revelou-se, ao mesmo tempo, uma mais-valia para a compreensão do nosso objeto de estudo. Ao mergulharmos num mundo que até então

nos era completamente desconhecido, como é o mundo da administração pública, confrontámo-nos com novas situações, novos conhecimentos, novas terminologias, novas competências, novos problemas, o que acarretou algumas vantagens, que contribuíram, em muito, para o nosso enriquecimento tanto a nível pessoal, como a nível intelectual.

Neste sentido, permanece, sem sombra de dúvida, uma marca positiva desta experiência. A realização deste estágio permitiu-nos compreender na sua plenitude as dinâmicas subjacentes à avaliação do desempenho no meio autárquico que até então apenas tínhamos conhecimento através da revisão do estado da arte. E, mais do que estar na organização, fomos, ao longo do tempo, fazendo parte dela, pelo que tivemos a possibilidade de lidar com questões cruciais que contribuíram, em muito, para a prossecução do objetivo final.

Por fim, podemos comprovar a pertinência da sociologia neste tipo de organizações, mesmo em situações que, por vezes, não é tão visível a sua aplicação ou em áreas de intervenção sociológica clara, mas que se desconhece. A formação em sociologia, em geral, dota os sociólogos de conhecimentos aprofundados sobre vários fenómenos, sendo que a reação a processos de mudança que imperam em organizações várias é um deles.

## NOTAS CONCLUSIVAS

Atravessamos, nos dias de hoje, um certo período de mudança e de instabilidade. O contexto económico obriga, na medida do possível, as autarquias a restringirem os custos e despesas com aquilo que é considerado "menos" importante para o município, o que constitui um grande desafio. Há, assim, uma maior gestão de proximidade que tenta responder primeiramente às necessidades das pessoas, sempre numa lógica paradigmática de que se deve (ou pode) tentar fazer mais com menos.

Ora, apesar desta contenção de custos, a verdade é que se tem constatado que a gestão autárquica está cada vez mais eficiente, primando a qualidade de atendimento ao cidadão, uma maior importância ao próprio nível local, pelo que se tenta criar dinâmicas locais, dinâmicas estas que contribuem em muito para o desenvolvimento concelhio.

Por outro lado, vive-se, de certo de modo, num clima de receio de incumprimento ou de dificuldades de aplicação de determinadas leis, pelo que nos deparamos constantemente com alterações jurídicas, com pressões políticas disfarçadamente designadas de económicas, com diretrizes financeiras no sentido de redução de custos.

O SIADAP surge, aqui, como uma das etapas mais recentes nos movimentos de reforma da administração pública. Com a publicação da Lei n.º 66-B/2007, assistiu-se a uma grande mudança na administração pública. Este novo sistema de avaliação surge num contexto de rutura com a cultura administrativa burocrática que vigorava até então. Esta burocracia, ao definir-se pelo poder hierárquico, pelas normas e regulamentos, tinha como principal intuito a preservação do *status quo* dos trabalhadores, não estando, por isso mesmo, orientada para uma cultura de carácter organizacional, capaz de fazer face aos desafios emergentes e às novas modalidades de organização das instituições públicas.

A avaliação do desempenho surge, na administração pública, num período político muito controverso, marcado por dinâmicas e fatores externos que afetavam a sua implementação. A introdução de sistemas de avaliação andou sempre de mãos dadas com a complexidade dos processos da reforma da administração pública, dificultando o sucesso na aplicação deste tipo de sistemas.

Neste sentido, o SIADAP surge numa tentativa de obrigar todas as organizações da administração pública a implementarem um sistema de avaliação do desempenho; o que afeta, de certo modo, todo o comportamento e estrutura da organização.

Ora, o SIADAP deve ser considerado como um instrumento de capital importância na gestão de pessoas, na medida em que, ao contrário das lógicas de antiguidade que imperaram

durante muitos anos na administração pública, este sistema prima pela valorização do mérito dos trabalhadores. O SIADAP deve, portanto, ser encarado como uma mais-valia para a organização, revelando-se necessário para o alcance dos objetivos estipulados.

A realização do nosso estágio incidiu exatamente sobre esta matéria: as dinâmicas de avaliação de desempenho dos trabalhadores da autarquia, mais concretamente a análise de todo o processo de avaliação em termos de SIADAP 1, 2 e 3, no ano de 2012.

Ora, através da realização das seguintes atividades: 1) análise de toda a legislação relativa ao Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, incluindo leis, decretos-lei, decretos regulamentares, despachos normativos e portarias; 2) esquematização de todos os procedimentos inerentes ao processo de avaliação de desempenho de unidades orgânicas, incluindo prazos e legislação aplicável; 3) levantamento e análise de todo o processo de avaliação em termos de SIADAP 2 e 3, no ano de 2012; 4) elaboração de um relatório com as principais lacunas encontradas no processo de avaliação; 5) apresentação de uma proposta de melhoria em termos de SIADAP 1, 2 e 3; e 6) análise estatística dos dados relativos aos Balanços Sociais referentes aos anos de 1997, 2005 e 2013, podemos chegar a algumas conclusões.

Primeiro, relativamente ao subsistema SIADAP 1, que avalia o desempenho das unidades orgânicas dependentes diretamente dos membros do órgão executivo, constatamos que as catorze unidades orgânicas, onde se incluem as Direções Municipais, os Departamentos Municipais, as Unidades Orgânicas Flexíveis e as Equipas Multidisciplinares, obtiveram a classificação de bom.

No que diz respeito ao subsistema SIADAP 2, que avalia o desempenho dos dirigentes superiores e intermédios, apenas consultamos as cartas de missão – elemento avaliativo dos primeiros – e constatamos que, regra geral, as principais lacunas encontradas têm que ver com a definição dos objetivos quantificados (de eficácia, de eficiência e de qualidade), com a ausência de indicadores de desempenho para esses mesmos objetivos e com os recursos necessários. Se, por um lado, verificamos uma mescla entre os objetivos e os indicadores, não nos sendo perceptível diferenciar uns de outros, por outro, constatamos que a informação relacionada com os recursos necessários era insuficiente. No que concerne aos dirigentes intermédios, não dispomos de qualquer componente de avaliação.

No que concerne ao subsistema SIADAP 3, que avalia os trabalhadores, os parâmetros de avaliação são os resultados e as competências. Porém, constatamos que foram estipuladas competências para as seguintes carreiras: assistente operacional, assistente técnico e técnico



superior, não tendo nós acesso aos resultados obtidos na prossecução dos objetivos individuais em consonância com os da unidade orgânica que estão adstritos.

Deste modo, consultando os dados de que dispomos, constatamos que 60 trabalhadores obtiveram a classificação de excelente, 315 a classificação de relevante, 1128 a classificação de adequado e 64 não foram avaliados, mas detêm uma justificação que tem que ver ou com o facto de a relação jurídica de emprego público não alcançou 6 meses ou com o facto de tendo pelo menos 6 meses não teve o correspondente tempo de serviço efetivo.

Por outro lado, aquando do desempenho das nossas atividades, fomos detetando algumas falhas na implementação deste sistema de avaliação. Verificámos, por exemplo, algum desconhecimento sobre em que consiste, de um modo geral, o SIADAP, sendo a sua aplicação (periodicidade, prazos, etc.) o problema mais crítico, o que pode comprometer, de certa forma, todo o processo de avaliação. Constatamos que as reuniões de avaliação entre os dois intervenientes no processo avaliativo (avaliadores e avaliados) raramente ocorriam, o que denota que não havia qualquer tipo de acompanhamento durante o processo. Estas decisões fazem com que eventuais dúvidas permaneçam, o que pode culminar na não prossecução final dos objetivos.

A questão do cumprimento dos prazos, a par de algumas etapas críticas também nos suscitou alguma incerteza. Há etapas (fragilizadas) extremamente focadas, como é o caso da definição de objetivos e da monitorização de todo o procedimento avaliativo que condicionam todo o processo. A definição incorreta e desajustada de objetivos, por exemplo, pode enviesar toda a implementação do sistema de avaliação, ao passo que, se a monitorização não ocorrer, o acompanhamento indispensável à deteção de desvios e eventual reformulação de objetivos é posto em causa.

Por fim, é nossa opinião que, ao implementar o SIADAP 2 e 3, sem sequer fazer qualquer tipo de referência ao SIADAP 1, todo o processo se compromete. Deste modo, a principal conclusão a que chegamos prende-se com a inexistência de um instrumento completo, visto que o SIADAP só pode ser considerado como um instrumento de medição do desempenho real quando verificarmos a sua implementação total. Neste sentido, concluímos, reiteradamente, que nos encontramos muito aquém do pretendido e daquilo que se encontra legislado no que se refere à sua aplicação na Administração Pública.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Neves (1996) – *Avaliação de desempenho para gestores*. Alfragide: Editora Mc Graw Hill. ISBN 972-8298-39-0.

ANGUERA, María Teresa (1985) – *Metodologia de la observación en las Ciencias Humanas*. Madrid: Catedra.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2000) – O modelo da agência como instrumento de reforma da administração. In: *Fórum 2000 – Reforma do estado e administração pública gestionária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2000) – O modelo da agência como instrumento de reforma da administração. In: *Fórum 2000 – Reforma do estado e administração pública gestionária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa. ISBN 972-9229-91-0.

BELL, Judith (1997) - *Como realizar um projecto de investigação*. Lisboa: Gradiva. 972-662-524-6.

BILHIM, João (2007) - *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, 4.<sup>a</sup> ed. Lisboa: ISCSP. ISBN 978-989-646-023-5.

BILHIM, João (2004) - *A governação nas autarquias locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação. ISBN 972-8589-37-9.

BILHIM, João (2006) – *Gestão estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. ISBN 972-8726-71-6.

BURGESS, Robert G. (1995) – *In the field. Na introduction to field research*. London: Routledge. ISBN 04-312017-2.

CAETANO, António e VALA, Jorge (2002) - *Gestão de Recursos Humanos: Contextos, processos e técnicas*. Editora RH, Lisboa. ISBN 972-96897-8-4.

CAMPENHOUDT, Luc Van; QUIVY, Raymond (1998) - *Manual de investigação em ciências sociais*. 2.<sup>a</sup> ed. revista e aumentada. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-275-1.

CARDOSO, Cátia - *Avaliação de Desempenho: uma abordagem a uma autarquia*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012. Tese de Mestrado em Sociologia.

CAUPERS, João (2002) – *Introdução à Ciência da administração pública*. Lisboa: Âncora Editora. ISBN 0972-780-097-1.

DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Cristopher (1994) – From old Public Administrative to new public management. *Public Money & Management* 14(3) pp. 9-16.

FERNANDES, Maria José – *La nueva Gestion Publica y los indicadores de gestion en los Ayuntamientos Portugueses: Estructura Teorica y Analisis Empirica*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2005. Tese de Doutoramento em Ciências Empresariais.

FLICK, Uwe (2002) – *An introduction to qualitative Research*. London: Sage Publications pp. 73-125.

FREIRE, João (2001) – *Sociologia do trabalho – uma introdução*. Porto: Edições Afrontamento. ISBN 978-972-36-0567-9.

GIL, AC. (1995) – *Como elaborar projetos e pesquisa*. 3a ed. São Paulo: Atlas. ISBN 85-224-3169-8 1.

GOMES, Agostinha Patrícia Silva – *O papel das Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do sistema policial português*. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2006. Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria.

GOMES, João Salis (2001) – *Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal*. In: GOMES, João Salis & MOZZICAFREDO, Juan (2001) – *Administração e política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editores. ISBN 972-774-123-1.

GOMES, Jorge F., et al (2008) – *Manual de gestão de pessoas e do capital humano*. Lisboa: Edições Sílabo. ISBN 972-618-192-5.

GOODE WJ; HATT PK. (1979) – *Métodos em pesquisa social*. 5a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

GREENWOOD, Ernest (1963) - *Métodos de investigação empírica em Sociologia*. [Em linha]. [Consult. Abril. 2014]. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224164262K2lAE9wd1Ui39AM8.pdf>.

HOOD Cristopher (1991) – *A Public Management for All Seasons?*. In: *Public Administration*. Vol. 69, pp. 3-19.

HOOD, C. C. Scott, JAMES, O., JONES, G. e TRAVERS, T. (1999) – *Regulating inside government*, Oxford: Oxford University Press.

HORNER, C. (1994) – *Derugulating the federal servisse: is the time righte?*. In: J.J. DiIulio (org.), *Deregulating the Public Service: can government be improved?*, Washington DC: The Brokings Institution.

JEROME-FORGET, M., WHITE, J. e WINER, J. M. (1995) – *Health Care Reform Trough Internal Markets*, Montreal: Institute for research on Public Policy.

MAISONROUGE, Jacques (1991) – *La gestion des ressources humaines dans des grands organizations privées et publiques*. Revue Française d'Administration Publique, n.º59, pp.407-412.

MARTINS, Alberto (2001) – *A reforma da Administração Pública*. In: GOMES, João Salis; MOZZICAFREDO, Juan (org.) (2001) – *Administração e Política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editores. ISBN 972-774-123-1.

Mendes, M. V. (2001). *A Reforma da Administração Pública em Portugal*. [Em linha]. [Consult. Abril. 2014]. Disponível em: [http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto\\_integral\\_Eng\\_VieiraMendes.pdf](http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf).

MENDES, Manuel Vieira (2007) – *A Reforma da Administração Pública em Portugal*. Escola Superior de Enfermagem Cidade do Porto. [Em linha]. [Consult. mar. 2014]. Disponível em: [http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto\\_integral\\_Eng\\_VieiraMendes.pdf](http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf).

MOZZICAFREDO, Juan (2001) – *Cidadania e Administração pública em Portugal*. In: GOMES, João Salis & MOZZICAFREDO, Juan (2001) – *Administração e política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editores. ISBN 972-774-123-1.

MOZZICAFREDO, Juan (2001) – *Modernização da administração pública e poder político*. In: GOMES, João Salis; MOZZICAFREDO, Juan (org.) (2001) – *Administração e Política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editores. ISBN 972-774-123-1.

NEVES, Arminda (2002) – *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho. ISBN 972-711-376-1.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1993) – *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume Book

PEIXOTO, Andrea Maria Fonseca da Venda Teixeira – *O impacto da avaliação de desempenho nos sistemas de controlo de gestão das autarquias. O caso da Camara Municipal de Vila Flor*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2009. Tese de Mestrado em Contabilidade.

PERETTI, Jean – Marie (1997) – *Recursos Humanos*. Lisboa: Edições Sílabo. ISBN: 972-618-157-7.

PETERS, B. G. e PIERRE, J. (2000) – *Citizens versus the new public managers: the problema of mutual empowerment*. Administration and Society, 32, pp.9-28.

PETERS, B. Guy (2001) – *De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua*. In: GOMES, João Salis & MOZZICAFREDO, Juan (2011) – Administração e política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos. Oeiras: Celta Editores. ISBN 972-774-123-1.

PETERS, Thomas e WATERMAN, Robert (1982) – *In search of excellence*. Nova Iorque: Harper & Row.

QUIVY, Raymond; CHAMPENHOUDT, Luc Van (2005) – *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-275-1.

ROCHA, Ana Bela Franco Carvalho – *A relevância do factor comunicação na implementação do SIADAP*. Lisboa: ISCTE do Instituto Universitário de Lisboa, 2009. Tese de Mestrado em Administração e Políticas Públicas.

ROCHA, J. A. Oliveira (1997) - *Gestão de recursos humanos*. Lisboa: Editorial Presença. ISBN 972-23-2220-6.

ROCHA, J. A. Oliveira (2011) – *Gestão pública: teorias, modelos e práticas*. Lisboa: Escolar Editora. ISBN 978-972-592-286-6

ROCHA, J.A. (2000) - *Modelos de gestão pública*. Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º1. ISSN 0874-9086.

ROCHA, J.A. (2001) - *Gestão Pública e Modernização Administração*. Oeiras: INA. ISBN 972-618-354-5.

ROCHA, J.A. Oliveira (2000) – *O modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiencia internacional recente*. In: *Fórum 2000 – Reforma do estado e administração pública gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa. ISBN 972-9229-91-0.

ROCHA, J.A. Oliveira (2010) – *Gestão de recursos humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora. ISBN 978-972-592-289-7.

RODRIGUES, Carlos (2011) – *Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde: Edições Pedagogo. ISBN 978-989-8449-04-7.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela – *A nova gestão pública na governação local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2005. Tese de Mestrado em Administração Pública.

SÁ, Luís (2000) – *Traição dos funcionários? Sobre a administração pública portuguesa*. Porto: Campo das Letras Editores. ISBN 972-610-918-3.

STAKE, RE. (2000) – *Case studies*. In: Denzin NK, Lincoln YS (eds). *Handbook of qualitative research*. London: Sage.

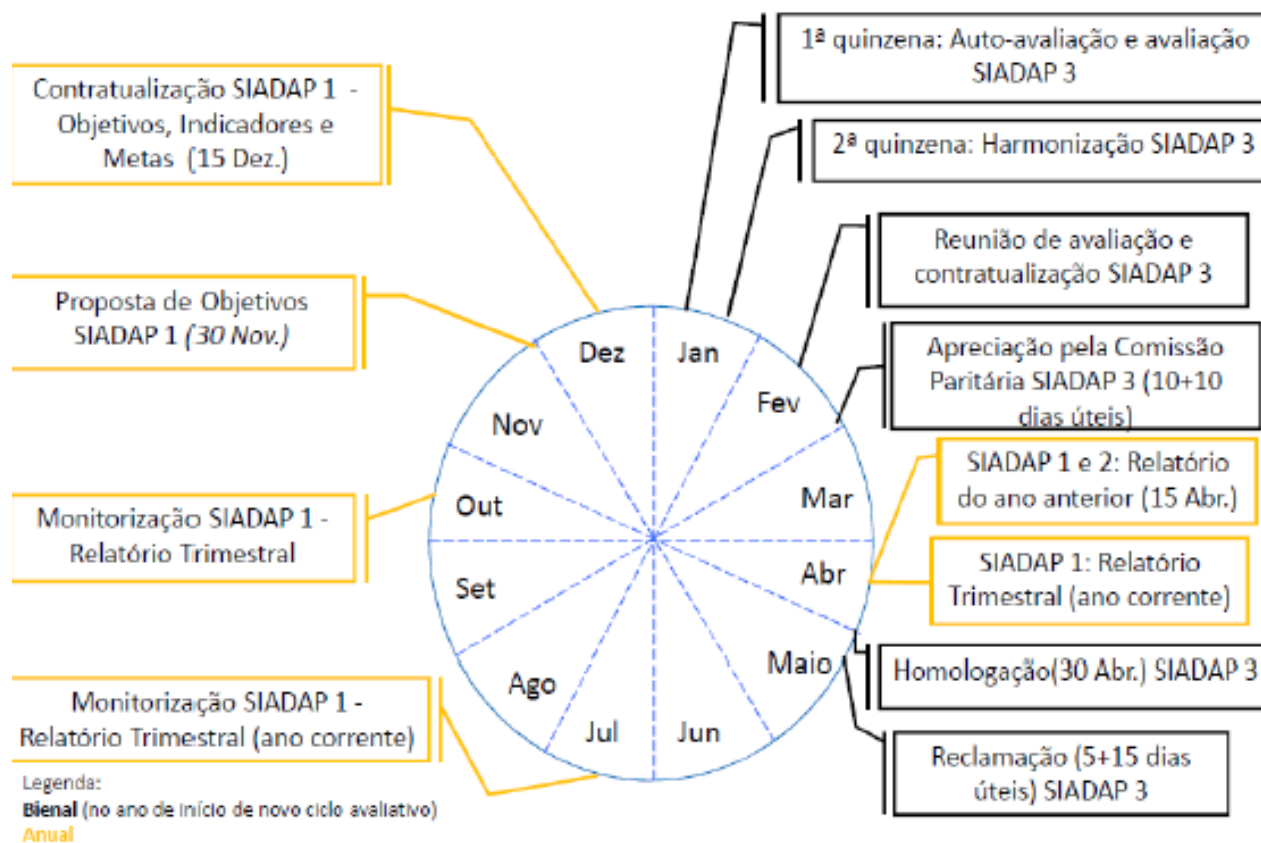
YIN Robert K. (2001) – *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.





# **Anexos**

## Anexo I – Fases do Processo de Avaliação



## Anexo II – Painei de indicadores

Indicadores	1997	2005	2013
Número total de trabalhadores (31 de dezembro)	1510	1626	1844
<b>Estrutura profissional</b>			
Taxa de trabalhadores com CTFP (%)	97,7	96,8	88,7
Taxa de feminização (%)	24,6	34,9	47,7
Taxa de enquadramento (pessoal dirigente) (%)	1,8	2,2	2,8
Taxa de tecnicidade em sentido lato (%)	7,4	14,3	15,2
<b>Estrutura habilitacional</b>			
Taxa de pessoal sem habilitação (%)	2,2	0,4	0,2
Taxa de habilitação básica (%)	76,2	58,9	33,2
Taxa de habilitação secundária (%)	9,7	16,9	27,1
Taxa de habilitação superior (%)	9,9	18,2	39,5
<b>Estrutura etária e antiguidade</b>			
Nível etário médio (anos)	39	41	44
Taxa de emprego de jovens (%)	6,4	2,1	0,5
Índice de envelhecimento (%)	7,4	7,9	15,9
<b>Movimentação de efetivos</b>			
Taxa de admissões (%)	12,6	1,8	28,4
Taxa de saídas (%)	4,5	4	22,7
<b>Absentismo</b>			
Taxa geral de absentismo (%)	12,7	12,4	8
<b>Remuneração</b>			
Leque salarial ilíquido	10,5	8,7	20,4
<b>Ações de formação</b>			
Taxa geral de participação em ações de formação (%)	4,2	52,8	18,3
Despesa média por hora de formação (€)	1,3	44,7	78,5
<b>Saúde e Segurança no trabalho</b>			
Taxa de incidência de acidentes (1/1000)	162,9	62,1	65,6
<b>Relações de trabalho e disciplina</b>			
Taxa de indisciplina (%)	1,6	0,4	1,8

Fonte: Balanço Social Global do Ministério da Saúde e SNS – 2012.

### Anexo III - Trabalhadores por cargo/carreira e sexo

Tabela 3 – Número de trabalhadores por cargo/carreira e sexo 1997/2005/2013 (%)

Ano		Carreiras e Categorias								Outros	Total	
		Dirigente		Carreiras Gerais			BIP <sup>15</sup>					Apoio educativo
		Superior	Intermédio	Técnico Superior	Assistente Técnico	Assistente Operacional	Bombeiro	Informático	Polícia Municipal			
1997	H	1,9		4,9	11,5	74,4	5,9	0,9	-	-	0,5	100
	M	1,3		11,6	42,2	44,4	-	0,5	-	-	-	100
	HM	1,8		6,6	19,0	67,0	4,4	0,8	-	-	0,4	100
2005	H	1,9		8,9	14,8	60,7	9,6	1,9	-	1,2	1,0	100
	M	2,8		19,5	34,0	24,0	-	1,2	-	17,3	1,2	100
	HM	2,2		12,6	21,5	47,8	6,2	1,7	-	6,8	1,2	100
2013	H	0,5	1,6	10,9	10,9	46,4	9,6	2,5	4,8	-	12,8	100
	M	0,2	3,3	16,1	28,4	21,7	-	1,1	2,0	-	27,2	100
	HM	0,4	2,4	13,3	19,3	34,6	5,1	1,8	3,5	-	19,6	100

<sup>15</sup> Sigla utilizada para representar as categorias de bombeiros (B), informáticos (I) e Polícias municipais (P).

## Anexo IV – Trabalhadores por escalão etário, sexo segundo as carreiras e categorias

Tabela 4 - Trabalhadores por escalão etário, sexo segundo as carreiras e categorias 1997/2005/2013 (%)

Ano / Escalão etário			Carreiras e Categorias									Total
			Dirigente		Carreiras Gerais			BIP <sup>16</sup>			Outros	
								Superior	Intermédio	Técnico Superior		
1997	Até 29 anos	H	-	2,8	10,5	71,3	14,0	0,7	-	0,7	100	
		M	-	14,3	46,0	39,7	-	-	-	-	100	
		HM	-	6,3	21,4	61,7	9,6	0,5	-	0,5	100	
	30 – 44	H	1,4	5,1	10,4	76,5	5,5	1,1	-	-	100	
		M	1,7	14,3	42,2	40,9	-	0,9	-	-	100	
		HM	1,5	7,5	18,9	67,0	4,1	1,0	-	-	100	
	45 – 59	H	3,8	5,6	12,5	72,5	3,8	0,6	-	1,2	100	
		M	1,5	1,5	43,3	53,7	-	-	-	-	100	
		HM	3,4	4,9	17,8	69,3	3,1	0,5	-	1,0	100	
	60 ou mais	H	2,4	2,4	22,1	70,7	-	-	-	2,4	100	
		M	-	-	23,1	76,9	-	-	-	-	100	
		HM	1,9	1,9	22,2	72,1	-	-	-	1,9	100	
2005	Até 29 anos	H	-	6,5	28,2	34,7	25,8	4,8	-	-	100	
		M	-	18,4	57,3	22,3	-	1,0	-	1,0	100	
		HM	-	11,9	41,4	29,1	14,1	3,1	-	0,4	100	

<sup>16</sup> Sigla utilizada para representar as categorias de bombeiros (B), informáticos (I) e Polícias municipais (P).

**Anexo IV – Trabalhadores por escalão etário, sexo segundo as carreiras e categorias (Continuação)**

	30 – 44	H	1,9		11,2	16,3	54,5	12,4	2,4	-	1,3	100
		M	4,1		24,2	37,1	30,8	-	1,9	-	1,9	100
		HM	2,2		15,5	23,7	43,9	11,2	2,2	-	1,3	100
	45 – 59	H	2,1		7,1	10,3	75,9	2,5	0,7	-	1,4	100
		M	2,1		10,9	31,2	55,8	-	-	-	-	100
		HM	2,1		8,0	15,3	71,1	1,9	0,5	-	1,1	100
	60 ou mais	H	6,3		9,4	15,6	65,6	-	-	-	3,2	100
		M	-		-	22,2	77,8	-	-	-	-	100
		HM	4,9		7,3	17,1	68,3	-	-	-	2,4	100
2013	Até 29 anos	H	-	-	2,9	5,9	-	-	-	23,6	67,6	100
		M	-	-	2,8	21,2	4,2	-	-	5,6	66,2	100
		HM	-	-	2,9	16,2	2,9	-	-	11,3	66,7	100
	30 – 44	H	0,3	1,5	13,5	11,2	21,3	18,0	4,6	9,6	20,0	100
		M	-	3,6	19,1	27,5	10,6	-	0,8	3,0	35,4	100
		HM	0,1	2,7	16,5	20,1	15,5	8,2	2,5	6,0	28,4	100
	45 – 59	H	0,7	1,8	8,1	10,8	69,0	4,5	1,0	0,2	3,9	100
		M	0,6	3,9	15,4	31,5	39,0	-	1,9	-	7,7	100
		HM	0,7	2,6	11,0	18,8	57,3	2,7	1,4	0,1	5,4	100
	60 ou mais	H	-	-	25,1	13,6	54,5	-	2,3	-	4,5	100
		M	-	-	3,8	27,0	65,4	-	-	-	3,8	100
		HM	-	-	17,1	18,6	58,6	-	1,4	-	4,3	100

## Anexo V – Trabalhadores por nível de escolaridade segundo sexo

**Tabela 5 – Trabalhadores por nível de escolaridade segundo sexo 1997/2005/2013 (%)**

	1997			2005			2013		
Nível de escolaridade	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM
Ensino Básico	84	62	<b>78</b>	71	37	<b>59</b>	48	17	<b>33</b>
Ensino Secundário	6	21	<b>10</b>	10	30	<b>17</b>	25	30	<b>27</b>
Curso Médio (Profissional)	2	1	<b>2</b>	6	6	<b>6</b>	-	-	<b>-</b>
Ensino Superior	8	16	<b>10</b>	13	27	<b>18</b>	27	53	<b>40</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Anexo VI - Acidentes de trabalho e número de dias perdidos

<b>Tabela 6 – Acidentes de trabalho e número de dias perdidos</b>				
		Local de trabalho	<i>In itinere</i>	Total
<b>1997</b>	Acidentes sem baixa	-	-	-
	Acidentes com baixa	229	17	246
	<b>Total</b>	<b>229</b>	<b>17</b>	<b>246</b>
	N.º de dias de trabalho perdidos	7 694	887	8 581
<b>2005</b>	Acidentes sem baixa	-	-	-
	Acidentes com baixa	90	11	101
	<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>11</b>	<b>101</b>
	N.º de dias de trabalho perdidos	3 256	628	3 884
<b>2013</b>	Acidentes sem baixa	-	-	-
	Acidentes com baixa	107	14	121
	<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>14</b>	<b>121</b>
	N.º de dias de trabalho perdidos	1 588	372	1960



## Anexo VII - Número de participações e horas despendidas em ações de formação

<b>Tabela 7 - Número de participações e horas despendidas em ações de formação</b>			
		Número de participações	Número de horas despendidas
<b>1997</b>	Ações internas	-	-
	Ações externas	64	1 520
	<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>1 520</b>
<b>2005</b>	Ações internas	617	61 124
	Ações externas	241	8 050
	<b>Total</b>	<b>858</b>	<b>69 174</b>
<b>2013</b>	Ações internas	221	5 129
	Ações externas	116	2 788
	<b>Total</b>	<b>337</b>	<b>7 917</b>